وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجزائر

معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية

نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر

مذكرة تقدم بها الطالب

قمقاني رابح

لنيل شهادة الماجستير:

فرع

علم التنظيم الإداري والسياسي

تحت إشراف :

الدكتور

محي الدين جبايلي

الجزائر 1987

وزارة التعليـــــم العـــــالي والبحـــث العلمـــي

جـــامعـــة الجـــزائـــر

معهد العلـــوم السّياسيّـــة والعلاقات الدّوليّـــة

نظـــام الوصاية الادارية على البلديات فـــي الجـــزائر

مذكّرة تقدّم بها الطالب : قمقاني رابـــــح

لنيل شهادة الماجستير : فرع علم التّنظيم الاداري والسّياسي .

تحـــت اشـــــراف : الدكتورمح العيـــن جبانلـــي .

أعضـــاء لجنة المناقشـــة :

= 1ـ د . . . . رئيســا .

2ـ د . . . . مقــررّا .

3ـ د . . . . مقــررّا .

4 ـ د . . . . عضـــوا .

5ـ د . . . . عضـــوا .

الجـــزائـــر فـــي / 1987

الاهـــداء

أهدي هذه الرسالة المتواضعة

الى كل المهتمين والمشرفين والساهرين

على تطوير المؤسسة البلدية ، اداريا

وتنظيميا ، وبشريا .

كلمة شكر وتقدير

أتقدم بشكري وتقديري لاستاذي : الدكتور محي الدين جبايلي الذي ساعدني على انجاز هذه الرسالة وذلك بفضل اشرافه وتوجيهاته العلمية والعملية .

كما أتقدم بشكري هذا الى كل المسؤولين والادارات على مستوى ولاية ومحافظة كل من : تيبازة/ بومرداس/ الجزائر / العاصمة / البليدة / وفي مقدمتهم بلدية القبة ومن الكيفان على امدادهم لي بكل المعلومات التي ساعدتني على اخراج هذا العمل المتواضع .

المقـــــدمـــة :

ان كل متتبّع ،للمنظومة التشريعية والقانونية والتنظيمية ،التي تحكم علاقة الجماعات المحليّة ـ البلديات ـ، بالهيئات المركزية الوصية ،يخرج بالملاحظتين التاليتين :

الملاحظــة الاولى : تتمثل في الارث الثقيل الذي ورثناه من القوانين الفرنسية ، وخاصة قانوني البلديات (قانون 5 افريل 1884) والمحافظات (قانون 10 اوت 1871) ولقــد كرّس هذا الارث قانونيا ،بصدور قانون 31 ديسمبر 1962 ،الذي قضى باستمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه وحتى اشعار آخر ،وقانون 67ـ24 ـ المتضمن لاوّل قانون بلدي جزائري ،والذي لا يزال يحافظ على هذا الارث الى يومنا هذا ،على الاقل من وجهة نظر فكرة الوصاية الادارية .

الملاحظــة الثانيــة : تتمثل في التحولات السياسية ،ذات النهج الاشتراكي ،لجزائر مابعد الاستقلال ،التي عبرت عنه ،المواثق الوطنية (ميثاق 1964 ـ ثم الميثاق الوطني : 1976 ـ) والتي اعطت لحزب جبهة التحرير الوطني : " القوة المسيّرة للمجتمع والقائد للثــورة في مجالات التخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة " (1) على المجتمــع ومختلف موسساته وبنياته بشكل عام ،والرقابة الوصائية على البلديات ـ بشكل استثنائي ـ بوجه خاص .

وهذا الاندماج والتزاوج بين المفاهيم والقوانين الادارية ـ ذات النهج الغربي الرأسمالي ـ والسياسة ـ ذات النهج الحزبي والاشتراكي ـ انعكس بشكل موثر على بنية آستقلاليــة الادارة المحليّة ـ البلدية ـ وعلاقاتها بمختلف الموسسات والهيئات المركزية الوصية، الحزبية منها والاداريــة .

ومن هذا المنظور ،جاءت فكرة واهميّة واحدى الاسباب الموضوعية ،لاختيار هذا الموضوع امّا الاسباب الاخرى ،نوجزها في التالـــي :

ـ 1 المادة 4 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 29 الى 22 / 12 / 1983 ـ نصوص ووثائق جزب جبهة التحرير الوطني ـ مديرية الوثائق والمنشورات ـ وزارة الاعلام ـ الجزائر ـ 1984 ـ ص 283

أولا : أهميـة دراسـة الموضـوع وأسبـاب اختيـاره :

1 ـ تكمـن أهمية هذه الدراسة ، في انها تعالج احدى الموضوعات الهامة ، من موضوعات القانون الادارى والدستورى في آن واحد ، وهي تنظيم علاقة الجماعات المحلية ـ البلديات ـ بالهيئات المركزية الوصية ، أى اعادة هيكلة البنيات القانونية والتشريعية والتنظيمية للسلطة التنفيذية ، المشكلة من السلطتين المعنويتين ، المركزية والمحلية ، وذلك في اطار فكرة الوصاية الادارية ، التي تعمل على تقريب وتنظيم هذه العلاقـة من منظور قانوني وتشريعي بحت.

وأيضا ، وفي الوقت الذى نتكلم فيه ، عن اعادة هيكلة وتنظيم المؤسسات الوطنيـة ، ومنحها الاستقلالية الادارية والمالية والتقريرية ، واعادة تنظيم القطاع الفلاحي ، ماليـا وتنظيميا ومردوديا ، مع وجود اصلاحات عامة ، لمختلف القطاعات الوطنية ، نتغاضى فـي نفس الوقت ، عن احدى القطاعات الاستراتيجية ، في الهرم الهيرارشي للدولة الجزائرية ، وهي تنظيم مؤسسة البلدية ، التي لا تزال ، تحتفظ ، بكل خصائص العهد الاستعمارى ، من خلال قانون : 67 ـ 24 (كما سنبين ذلك في حينه) الصادر بتاريخ 18 جانفي سنة 1967 ، والمتضمن لأول قانون بلدى جزائرى . وبالرغم من التعديلات والتغييرات ، التـي على هذا القانون ، وخاصة منها قانون: 81 ـ 09 المعدى والمتمم للأول ، بقيـت مواد هذه القوانين ، لا تستجيب وتطور فكرة الوصاية الادارية ، في رقابتها على البلديات.

2 ـ الأهمية التاريخية لفكرة الوصاية الادارية : كان لانتشار الأفكار الديمقراطية في دول العالم المختلفة ، مع بداية القرن الماضي ، والمد التحررى في العالم الثالث ، وظهور الفكر الاشتراكي أكثر ثورية وتحررية ، على انقاض الحكم الاقطاعي ، وسيادة مبدأ الفصل بين السلطات ، الذى قضى على حكم الفرد والعائلة المقدسة ، بالاضافة الى انتشار النظريات والفقه القانوني والادارى والدستورى ، التي أقرت بالشرعية القانونية والدستورية لحكـم المؤسسات ، وكـل ذلك في اطار دولة القانون .

وانبثق وتفرع عن هذه الأفكار ، نوعين من المؤسسات أو الدول ، وهما : الدولة المركبة ثم الدولة البسيطة والموحـدة .

فالاولي ، تأخذ بالتقسيم الدستوري و السياسي ، في نظام حكمها ، و التي يعترف لها ، بالسلطات الثلاث ، القضائية و التشريعية و التنفيذية ، أي الاستقلالية السياسية و يطلق عليها بالدولة الفيدرالية .

أما الثانية ، فهي لا تعترف و تقر ، بالتقسيمات و الوحدات السياسية أو الدستورية و انما هي عبارة عن تقسيم لوظيفة و مؤسسات الدولة التنفيذية الى مرافق عامة في اطار القانون .

و هذه المرافق ، غالبا ما تنقسم الى قسمين ، مرافق عامة تابعة للدولة ، و تخضع الى رقابة رئاسية ، و هي فرع من فروع العملية الهيراشية التسلسلية للدولة ، ثم المرافق العامة المحلية ، و هي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية الادارية و المالية و التقريرية بالاضافة الى عنصر الانتخابات ، الذى تتمتع به الجماعات المحلية (البلديات) .

و هذا التقسيم لمؤسسة الدولة في اطار الدولة البسيطة و الموحدة) خلف مؤسستين معنويتين ، و مستقلتين اداريا و تقريريا في اطار ما تحدده نصوص القانون .

و هذه الاستقلالية ، ليست مطلقة ، و انما هي مقيدة ، في شكل ما اصطلح على تسميته في الفقه القانوني و الادارى بـ: "الوصاية الادارية" و هي شكل قانوني و تنظيمي ، جاء ينظم علاقات الجماعات المحلية (البلديات) بالهيئات المركزية الوصية .

3 ـ الأهمية الاقتصادية و المالية: لا تستطيع ـ على الأقل الأغلبية ـ الجماعات المحلية ، في اطار الاستقلالية الذى تتمتع به ، أن تعتمد على نفسها كلية ، نظرا لتعاظم مسؤولياتها ، الادارية و الاقتصادية (الزراعية و الصناعية . . .) و المالية و البشرية المؤهلة ، سواء من حيث التجربة و الخبرة أو من حيث الامكانيات الفنية و التكنولوجية المعقدة ، مما يضطرها الى الاعتماد بشكل أو بآخر على مساعدات الدولة المركزية .

و بما أن الدولة هي التي تقدم هذه المساعدات و خاصة المالية ، تجد نفسها مضطرة للتدخل ، في اطار الرقابة الوصائية ، الى متابعة أعمال و مداولات و قرارات الهيئات و الجماعات المحلية ، و توجيهها حسب المخططات الاقتصادية العامة للدولة .

4 ـ الأهمية القانونية و الادارية : مما لا شك فيه ، أن أهم خاصية تحكم فكرة الوصاية الادارية ، بين المؤسستين المعنويتين المركزية و اللامركزية ، هي القاعدة القانونية ، حيث المبدأ و الأصل في فكرة الوصاية الادارية ، هو : لا وصاية الا بنص ، ولا وصاية خارج النص القانوني .

و من بين ما تهدف اليه هذه الاجراءات ، هو حسن سير و انتظام مؤسسات الدولـــة ، بأكبر كفاءة ، بأقل التكاليف الادارية الممكنة .

أما عن الأسباب التي دفعت لاختيار هذا الموضوع ، يمكننا ايجازها في التالي :

أ ـ اعتبار هذا الموضوع ، من المواضيع المتخصصة في العلوم الادارية و التنظيمية ، و نظرا لتخصصنا في هذه العلوم ، كان الاجدر بنا أن نبحث فيها ..

ب ـ عدم معالجة هذا الموضوع ، من قبل الباحثين الجزائريين ، لا من الناحية الأكاديمية النظرية و لا التطبيقية ، في حين ، حضيت فروع القانون الادارى الاخرى (التنظيم ، الرقابة ، التخطيط ، الاتصالات ، العلاقات الانسانية . . .) باهتمامات و دراسات بالعين .

ح ـ افتقار المكتبات الوطنية ، و أحيانا ، جهل القارئ و الباحث الجزائرى ، بفكرة الوصاية الادارية ، كفكرة مستقلة و استثنائية و خاصة ، مقارنة بالرقابة العامة .

د ـ تعلق الباحث ، بالافكار الادارية و الديمقراطية و الاستقلالية ، التي منحتها التشريعات الوطنية ، للادارة و الحكم المحليين .

هـ ـ المساهمة بقدر الامكان ، في الرصيد العلمي ، الذى تشهده الجامعـــة الجزائرية بصفة عامة ، و معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية بصفة خاصة ، و ذلك في جانبيه الاكاديمي و التطبيقي .

ثانيـا : اطـار و حـدود البحـث :

نقصد بآجال و حدود البحث ، الفترة الزمنية التي أجرى عليها البحث ، و المكان و الرقعة الجغرافية التي شملها البحث.

شملت المدة الزمنية لهذه الدراسة، الفترة الممتدة من 1967 الى 1984 وذلك لعدة أسباب، منها :

1 ــ ظهور أول قانون بلدي جزائري، تحت رقم : 67 ــ 24 مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، والذي أعطى للبلدية الشخصية المعنوية واستقلاليتها الادارية والمالية والتقريرية، بالاضافة الى علاقاتها بالمؤسسات الوصية.

2 ــ متابعة تطبيق مواد هذا القانون، في هذه المدة الزمنية سواء تعلق الأمر بالرقابة الوصائية على الأعمال ــ التصديق، التصريح الالغاء، الحلول ــ أو بالهيئات والأشخاص (الاقصاء ثم الحل).

3 ــ مدى تطور المنظومة القانونية والتشريعية والتنظيمية للبلدية، وانعكاس ذلك، بالايجاب أم بالسالب، عن علاقة الهيئات والجماعات (البلديات) المحلية بالهيئات المركزية الوصية.

4 ــ أما سبب توقفنا في سنة 1984، يرجع الى :

أ ــ كونها السنة الوحيدة ــ 1984 ــ التي شهدت تطبيق اجراءات الحل، التي وردت في قانوني : 67 ــ 24 و 81 ــ 09 المتضمنين للقانون البلدي.

ب ــ لكونها الدورة الاخيرة للانتخابات البلدية.

أما الرقعة الجغرافية والمكانية التي شملها البحث، نلخصها في المحددات والعوامل التاليـة :

1 ــ فقد شمل البحث، في اطار العام، كل التراب الوطني، وهذا عندما بدأنا في احصاء، نسبة الحل والاقصاء، التي وردت في قانون 67 ــ 24 والمنشورة في الجرائد الرسمية، حيث لم تبدأ هذه العملية ــ الاقصاء ــ الا في سنة 1976.

2 ـ أما المنهج الثاني ، المعتمد في هذه العملية ، هو اختيار العينة ، التي تنقسم بدورها الى عينة واسعة وعينة ضيقة .

فالعينة الواسعة ، فرضتها علينا طبيعة الموضوع الخاضع للدراسة ، و هي الرقابة على الاعمال ، التي شملت ولايتي البليدة و الجزائر ، و التي تندرج فيها ، رقابة التصديق و الالغاء ثم الحلول ، و التي اعتمدنا فيها وسيلتي الاستمارة أولا ثم المقابلة ثانيا ، و ذلك نظرا لاتساع مجال العينة .

أما العينة الضيقة ، شملت أساسا ، بلديتي القبة و برج الكيفان اللتان شملتهما اجراءات الحل في سنة 1984 .

وكان الهدف من جمع هاذين الاسلوبين ، في بحث واحد ، هو اعطاء بيانات و احصاءات و معلومات عامة ، لكل بلديات القطر ، التي شملتها اجراءات الحل و الاقصاء ، من جهة ، و ... و معلومات خاصة عن البلديات التي شملتها العينة الضيقة . و هما بلديتي القبة و برج ا... الكيفان .

هذا من حيث المكان و الزمان لاطار البحث ، أما من حيث المضمون ، هو الكشف عن العلاقة بين التشريعات التي تنظم هذا المجال و بين الواقع و التطبيق المعاش .

ثالثا : مصادر البحث :

تتعدد و تتنوع مصادر هذا البحث ، و تشمل بصفة خاصة ، و حسب الأولوية ، المصادر و الوثائق الرسمية ، و الكتب و الدوريات المتخصصة و الكتب العامة الرسائل الجامعية ، المقابلات ، الدراسات و المقالات و الصحف ، و هي المصادر التي حاولنا من خلالها الاحاطة بمختلف مراحل تطور فكرة الوصاية الادارية ، تاريخيا و اداريا و قانونيا و وظيفيا .

رابعا : الدراسات السابقة :

يمكننا تقسيم هذه الدراسات الى محورين رئيسيين و هما :

المحـــور الأول : يشمل بعض الدراسات الأجنبية و النظرية ، و يأتي على رأس هذه الدراسات القيمة ، تلك جاء بهما المؤلفين : ب . لا روك ور ماسبيتيول في أطروحتهما لدكتوراة الدولة بجامعة باريس فرنسا سنة 1930 و التي عنوناها بـ: الوصاية الادارية ، وقد طغى على هذه الدراسة ، ثلاث خصائص أساسية ، و هي الطابع التاريخي و الوصفي من جهة ، و الاكاديمي من جهة ثانية تم واقع بلديات و محافظات فرنسا في الثلاثينات .

أما المحور الثاني : يشمل بعض الدراسات ذات العلاقة بالجماعات المحلية في الجزائر ، و أقصد دراسة ، تيرى ميشالون في أطروحته لدكتوراة الدولة (الجماعات المحلية بالأمـــس و اليوم) بجامعة أكس مارسا ي سنة 1976 ، و التي استعرض فيها علاقة النصـــوص التشريعية و القانونية الصادرة حتى ذلك التاريخ ، و تطبيقها في الميدان .

و استطعنا من خلال الدراستين ، أن نلم ، بشكل عام ، بمعظم جوانـــب الموضوع ، الا أنه ، يبقى ـ على حسب علمنا ـ انه لا توجد أية دراسة جادّة سبق أن تناولت موضوع دراستنـا .

و هذا يرجع الى عدة أسباب ، منها تعقد المنظومة القانونية التي تنظم فكرة الوصاية الادارية من جهة ، و تداخل بين قوانين الادارة و الحزب تجاه الجماعات المحلية من جهة ثانية ، و صعوبة تطبيق هذه المنظومة المتشعبة في الميدان ، من جهة ثالثة .

خامسـا : فـروض البحـث :

يجدربنا ، قبل استعراض أهم الفرضيات المتحكمة في هذا البحث ، أن تذكر ، بـــأن هذه الفرضيات ، قد مرت ، بمرحلتين أساسيتين ، و هما ، مرحلة قبل البحث و مرحلة خلال البحث ، حيث طغى على المرحلة الأولى ، هذا النوع من الفرضيات : لماذا الوصاية الادارية ؟ وكيف تمارس و من سمارسها ، و متى تمارس . . . أما المرحلـــة الثانية ، تميزت بكثير من الموضوعية و الواقعية ، و كلتيهما تشكلان أساس هذه الدراسة .

الفرضية الأولى : هل تتعارض فكرة الرقابة الوصائية ، التي يمنحها المشرع . للهيئات المركزية الوصية العامة ، و فكرة الاستقلالية ، التي يمنحها المشروع للهيئات المحلية (البلديات) ؟

. . / . .

2 ـ هل البلدية في النظام الجزائري ، تعمل و تتحرك في اطار ، فكرة الوصاية الادارية ، أم في اطار عدم التركيز الاداري؟

3 ـ لماذا الوصاية الادارية و السياسية معا ، و مدى تأثيرهما على فكرة الوصاية الادارية في حد ذاتها ، من جهة، وفكرة الاستقلالية التي تتمتع به البلدية ، من جهة أخرى ؟ ؟

4 ـ مدى وضوح أو عدم وضوح ، المنظومة القانونية و التشريعية التي يتم بموجبها ، ممارسة فكرة الوصاية الادارية؟

5 ـ مدى فهم و تجاوب و عمل الهيئات المحلية ، في اطار ما تنص عليه ، قواعد و أصول فكرة الوصاية الادارية ؟

6 ـ مدى تطابق ، قوانين البلدية ، مع فكرة و قواعد الوصاية الادارية من جهة و الواقع من جهة أخرى؟

و الاجابة على هذه الفرضيات ، يتطلب منا ، الالمام بمختلف جوانب الموضوع ، مع اختيار أحسن الطرق و الوسائل المناسبة للبحث . و هذا ما سنعرفه في الفقرة الموالية .

سادسا : منهج البحث :

هناك قاعدة شبه ثابته ، في البحث الاجتماعي ، تقول :
"أن طبيعة و خصائص الموضوع المدروس ، هي التي تفرض نوعية المناهج المستعملة"
و هذا لما نعتقد ، قد أخذنا بـه .

لقد اعتمدنا في هذا البحث على عدة مناهج ، نظرا لطبيعة هذا الموضوع المتشعبة ، و ركزنا في المرحلة الاولى ، على المنهج الوصفي والتاريخي ، حتى نتمكن من القيام بجمع المعلومات و الحقائق المتعلقة ، بنشأة و تطور و عمل فكرة الوصاية الادارية ، ثم مقارنتها ، بمحيطها الداخلي و الخارجي ، و من أجل الحصول على نتائج مقبولة ، يمكن أن تساهم في حل المشاكل ، التي تعترض هذه الفكرة ، و ذلك بعد ، تحليلها و تفسيرها و تركيبها .

و ركزنا أكثر ، على منهج التحليل الوثائقي ، و ذلك لتطابق هذا المنهج ، مع طبيعة خصائص موضوعنا ، حيث أن فكرة الوصاية الادارية ، لا تعمل و لا تتحرك الا بموجب القانون ، و هكذا ، اعتمدنا خصوصا ، على جمع النصوص القانونية و التشريعية و المراسيم و القرارات و الأوامر ، و بواسطة ذلك ، تمكنا من كشف عدة علاقات تربط هذه العملية بالواقع المعاش.

كما أعتمدنا على منهج ، المسح الاجتماعي في جمع البيانات و في اطار هذا المنهج استعملنا التقنيات المتبعة في العلوم الاجتماعية ، و المعروفة خاصة ، بالمقابلة و الاستبيان ، الا أننا و نظرا للمستوى الثقافي الضعيف الذى يتميز به ، سكان العينة ، مما اضطرنا للتخلي عن العينة العفوية و التركيز على العينة المختارة من جهة ، و اعتماد تقنيات المقابلة على حساب الاستبيان من جهة أخرى .

سابعا ـ هدف البحث :

من بين ما تهدف الى تحقيقه هذه الدراسة ، هو البحث عن طرق و أساليب تطبيق النصوص و القواعد القانونية و التشريعية ، على الواقع ، و الكشف عن العلاقات المتباينة و المتطابقة فيما بينها ، لمعالجتها .

و من الظواهر و العلاقات ، التي تحكم بين المؤسستين المعنويتين ، و تصنيفها ، مثل ما هي موجودة في الواقع و في الحدود الزمنية الذى يدخل في اطاره البحث.

دراسة العلاقة بين المؤسستين المعنويتين ، المركزية و المحلية ، بهدف اكتشاف الصفات و المميزات التي تميز كل مؤسسة انطلاقا من فكرة الوصاية الادارية ، كفكرة مستقلة .

يهدف هذا البحث أيضا الى توقع بدائل ، سواء من حيث البنية القانونية التي تحكم هذه العلاقة ، أو من حيث المؤسسات ، التي تشرف و تعمل على تحقيق هذه العلاقة .

ثامنـا : صعوبـات و مشاكـل البحـث :

لا تخلـو الدراسات العلمية في العلوم الاجتماعية ، من مشاكل و صعوبات ، و ذلـك نظـرا لتعقد و تشابك الظاهرة الاجتماعية ، و خاصة اذا كانت من النوع الذى تنتمي اليه (العالم الثالث) و المتميزة بالجهل و الامية و التخلف البنيوى و الثقافـي .

ومن هذا المنظور جائت دراستنا لتعكس هذه البنيات ، بمختلف تكويناتها و خصائصها ، و يمكـن اجمال اهمها في التالي :

أ ـ اتساع مجال وآجال العينة من الناحية الزمنية ، التي تمتد من 1967 الـى 1984 ، والتي لم تسمح لنا بالتحكم ، في هذه الدراسة ، بمفهومها العلمي والاستبياني والاحصائي ، وخاصة في مجال الرقابة على الاعمال (التصديق ، الالغاء ، الحلول . . .) مما اضطرنا الى اختصار مجال العينة الى سنة واحدة فيما يخص الرقابة على الأعمال .

ب ـ اتساع مجال العينة من حيث الرقعة الجغرافية ، التي تشمل ، ولا يتبي البليدة (30 بلدية) و الجزائر (33 بلدية) .

و هذا بعد أن تخلينا عن ولايتي ، بومرداس و تيبازا ، و ذلك نظرا لحداثتهما .

جـ ـ عدم امتلاك الولايات الاربع ، على أرشيف موثق ، أو سجلات ، تحتوى علـى كل المداولات و القرارات ، التي تبعث بها البلديات ، لمقرات الولايات ، للتصديق . أو عدم التصديق أو التعديل أو الالغاء . . . مما اضطرنا ، الى اعتماد نظام الاحصاء النسبـي وأحيانا العفوى . و هذا حسب ما يعطى لنا من معلومات و احصائيات ، أقل ما يقال عنهـا ، أنها لا تتمتع بالمصداقيـة .

و ساهمت هذه العوامل ، بشكل مؤثر في تأخير انجاز هذا البحث .

تاسعـا : خطـة الموضــوع :

سوف نقوم في هذا البحث ، بدراسة و تحليل ، فكرة الوصاية الادارية ، و منطلقاتها التاريخية و القانونية و الادارية ، و ابعادها السياسية و التنظيمية و التشريعية في الجزائر ، ضمن خمسة (5) فصول رئيسية ، يحتوى كل فصل على مباحث ثم مطالب ثم حروف و أرقام متفرعة ، حسب طبيعة الموضوع الخاضع للدراسة .

اذا نقسم بحثنا كالتالي :

ا لفصـل الأول :

نحاول خلال هذا الفصل ، دراسة و تحليل أهم المنطلقات التاريخية و لفكرة الوصايـة الادارية ، و مصادر نشأتها و تطورها و تعريفها ، و أهم الخصائص التي تميزها عن الرقابات الا خرى ، و مبررات وجودها ، القانونية و السياسية و الاقتصادية و الادارية و المالية ، و باختصار ، يشكل هذا الفصل ، المنطلقات النظرية و التاريخية و الفكرية ، لفكرة الوصايـة الاداريـة .

الفصـل الثانـي :

نتناول من خلاله ، بالدراسة و التحليل ، لأهم المؤسسات و الهيئات التشريعيـة ، التنفيذية ، و القضائية) ذات الصلة بفكرة الوصاية الادارية ، بمفهومها العام ، و ذلك من خلال نماذج من الدول المختلفة ، سياسيا و اجتماعيا و قانونيا ، و هي ، فرنسا و انجلترا ، الاتحـاد السوفياتي ثم الجزائر ، بهدف مقارنتها بين بعضها البعض ، و مدى تأثير و تأثر كل منهـا بهذه الفكرة ، و أيضا ، مدى تأثير هذه الانظمة المختلفة ـ الاشتراكية و الرأسمالية ـ علـى البنية القانونية و التشريعية ، لفكرة الوصاية الادارية في الجزائر .

../..

الفصـــل الثالـــث :

سوف نتطرق فيه ، الى كل الوسائل ، التي تلجأ اليها السلطات الوصية ـ السلطـة التنفيذية ـ و المتمثلة في رقابات التصريح و التصديق و الالغاء و التعديل ثم الحلول ، فيما يخص الرقابة على الأعمال ، أما وسائل الرقابة الوصائية على الاشخاص والهيئات ، تتوجه أساسا الى رقابتي الاقصـاء ثـم الحـل .

و نذكـر بأن ، السلطة الوصية ، لا يمكنها أن تلجأ الى أي شكل من الاشكال ، فـي ممارستها لفكرة الوصاية الادارية ، غير تلك الاشكال و الوسائل المذكورة آنفا ، و التي ينـص عليها القانون صراحـة .

هذا ما سنحاول معرفته ، من خلال اجراء دراسة مقارنة ، بين الانظمة الأربعة ، السالفة الذكـر، في هذا الفصل .

الفصـل الرابـــع :

نتطرق من خلاله ، الى أهم الحدود و القيود ، التي تقف أمام تصرفات و أعمال الجهات الوصية ، تجاه الجماعات المحلية ، و المتمثل في الحصانة التي تتمتع بها الهيئات المحلية ، كتمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلالية الادارية و المالية و التقريرية و حق المبادأة و الانتخاب ، ثم حق الطعون القضائية . كل ذلك من خلال قسمين أساسيين و هما : حدود فكرة الوصاية الادارية من وجهة انظر استقلالية الاشخاص اللامركزيين ، ثم حدود فكـــرة الوصاية الادارية من وجهة نظر حق الطعون .

الفصـل الخامـس :

سوف نتعرض فيه الى البحث الميداني و التحليل الوثائقي لقوانين البلدية المختلفة ، و ذلك من خلال القانون كمادة خام ، و الواقع كحقيقة معاشة .

../..

مع اجراء د راسة مقارنة و ميدانية ، لمختلف قوانين الهيئات الوصية ـ الادارية و الحزبية ـ و تأثيرها على فكرتي الوصاية الادارية من جهة و استقلالية الجماعات المحلية من جهة أخرى .

و قسمنا هذا الفصل ، الى قسمين رئيسيين ، تناولنا في الاول ، وسائل الوصاية الادارية على الهيئات و الاشخاص و الأعمال ثم د راسة خاصة ، برقابة الطعون في الجزائر .

و اختتمنا هذه الدراسة بخلاصة عامة ، احتوت على أهم الاقتراحات و الوسائل ، التي نعتقد بأنها ستساهم في اعادة هيكلة و تنظيم فكرة الوصاية الادارية في الجزائر .

و نذكر في الأخير ، بأننا خصصنا مجموعة ملاحق ، نعتقد بأنها ضرورية و مفيدة .

الفصل الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

الفصـــل الأول

مفهـــوم الوصايـــة الاداريـــة :

بالرغـم من اختلاف صور تنظيم العلاقة بين السلطـات المركزيـة والسلطـات اللامركزيـة في دول العالم المختلفـة ، فانه يلاحظ بوجـه عـــام ، أن الأهـداف الأساسية للدولـة ، سواء بالنسبـة للسلطات المركزية أو السلطـــات اللامركزيـة ، واحـدة ، وهي توفير ادارة سليمة ، وضمـان تقديـم الخـدمات العامة للمواطنين على أحسـن وجـه وفي أقصر وقت وبأقـل تكاليف ممكنة ، وتحقيـق هـــذا الهـدف ، يستلـزم تنظـم علاقـة السلطات المركزيـة والسلطات المحليـة على أسس علميـة سليمـة .

ومـن المعروف أن اللامركزيـة الاداريـة ، هـي نوع من الادارة الذاتيـة ، غير أنهـا لا تؤدي الى الاستقلال التام عن الدولـة ، وان كان استقلال الأجهـزة التي تقوم عليها يعتبر في أساس وجود اللامركزيـة .

فالاستقلال اذن ، هـو استقلال في ادارة الشخص المعنوي اللامركزي ضمـن الحدود التي يحددها القانون ، مع البقاء في اطار الدولة الواحـدة .

واذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة وخاصة بـــه ، فان هذا الاستقلال لا يصل الى حد الانفصال المطلق والـ قطع كل علاقة بين هذه الأشخاص، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي مع الوقت الى نشوء كيانات سياسية مستقلة عن الدولة ، وهذا ما يخرج عن مفهوم اللامركزية الادارية ، فاللامركزية في مفهومهـا الصحيح ، ليست تبعية وليســت استقـلالا .

فهـي ليست تبعية من حيث أن علاقتهـا بالسلطة المركزية ، ليست علاقة رئاسيـة ولا علاقة خضوع ، بمعنى أن ليس للادارة المركزية ، سلطة تسلسليـة عن الادارة اللامركزية ، كسلطتـهـا على موظفيها .

وهـي ليست استقلال ، بمعنى أن الجماعات المحلية لا تكون كيانات مستقلة قائمة بذاتهـا ، وتتمتـع بسلطات الدولة الثلاث ، التنفيذية والتشريعية والقضائيـة . وعـلاقتهـا بالادارة المركزيـة ليسـت بالتالـي علاقـة دستوريـة بـل هـي عـلاقـــة قانونيـــة عضويـة .

/:

ولكن ، عن أي طريق يمكن ربط السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية بحيث يبقى هذا التوازن ويحافظ على اللامركزية الادارية بكيانها وعناصرها . هذا ما يمكن تحقيقه عن طريق ما اصطلح الفقه الاداري على تسميته بالوصاية الادارية أو الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات المحلية .

ولكي نستطيع الالمام بفكرة مفهوم الوصاية الادارية ، كفكرة مستقلة عن المفاهيم الأخرى ، يجب أن ننظر اليها من وجهات نظر عديدة ، أهمها المبررات التاريخية ، التي يرجعها الفقهاء في القانون الاداري والادارة العامة ، الى التفريق بين فكرتي الوصاية المدنية ، والمتمثلة في الأشخاص القاصرة ، والوصاية الادارية ، كشخصية مكتملة .

وسنعالج في هذا الفصل أهم الخصائص المميزة لفكرة الوصاية الادارية كفكرة استثنائية وخاصة ، مقارنة الرقابات الأخرى ، ومنها الرقابة الرئاسية (الهيرارشية) وهي ذات صبغة مطلقة مقارنة بالأولى.

وكل هذه المحددات والخصائص وغيرها ، لا يمكننا فصلها عن الواقع والقوانين الجزائرية ، انطلاقا من المواثيق والدساتير والتنظيمات القانونية الأخرى.

وعليه ، سنعالج كل فكرة من هذه الفقرات وغيرها ، في المحددات التالية :

/.

المبحث الأول:

أوجه التفريق فيما بين الوصاية المدنية والوصاية الادارية

ارتبطت فكرة الوصاية الادارية ، عبر المراحل التاريخية لنشأتها ، بفكرة الوصاية المدنية ، التي كانت تطلق على الأشخاص غير المؤهلين أو القاصرين ، مما دفع البعض الى عدم رضاه عن هذا الربط اذ يقول : " ان تسمية الوصاية لا تدعو للسرور لأن هذا التعبير ، يستدعي الى الذاكرة ، موءسسة من موءسسات القانون الخاص"(1).

حيث أخذ لفظ الوصاية الى الحقوق الادارية من " القانون الفرنسي"(2) والمعنى يختلف تماما عن المعنى الذي كان يقصد منه في هذا القانون ، ففي القانون المدني ، يقصد من الوصاية ، " النظام الذي وضع لحماية القاصر ، بسبب فقدانه أهلية التصرف ولمصلحته "(3) بينما في الحقوق الادارية ، يقصد من الوصاية ، " مراقبة تصرفات السلطات العامة المحلية اللامركزية ، من قبل السلطات العامة المركزية ، لمنع التصرفات الادارية التي تكون مخالفة للمصلحتين العامة والخاصة المحلية ، وفقا للاختصاصات الممنوحة اليها من القوانين النافذة " (4).

الا أن الرأي الغالب ، قد تمسك ، بعبارة الوصاية الادارية ، للتعبير عن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات المحلية ، على أن لا سبيل الى الخلط ، بين مفهومي الوصاية في القانون المدني والوصاية في القانون الاداري ، للاختلاف الواقع بينهما ، سواء من حيث الأهداف أو الوسائل أو الطبيعة ، وفيما يلي تبيان لهذه الاختلافات.

---

1 - د . أحمد محيو - محاضرات في الموءسسات الادارية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - طبعة ثانية - 1979 - ص : 117.

2 - أنظر : R. maspetiol et P. larocue. la tutelle administrative Paris 1930 P. 10.

3 - د . زين العابدين بركات - مبادىء القانون الاداري - مطبعة رياض - دمشق 1978 و 1979 - ص : 55.

4 - د . عمار عوابدي - مبدأ الديمقراطية الادارية وتطبيقاته في النظام الاداري الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - 1984 - ص : 250.

/.

المطلب الأول :

الاختلاف من حيث الطبيعة القانونية

تتميز شخصية ناقص الأهلية بمجموعة من الخصائص ، أهمها عدم استقلاليته وأهليته في تحمل مسئوليات - المالية خاصة - مما دفع الجهات الوصية الى تقييده بمجموعة من القواعد التنظيمية والقانونية ، وفي هذا الصدد يقول :د. بكر القباني: (1).

" ترتكز الوصاية المدنية على أساس قيام الوصي ، بمهمة التمثيل القانوني للقاصر ، مما يسمح له بمباشرة حقوقه والعمل باسمه ، هذا في حين ، أن فكرة التمثيل لا تتحقق في ظل الوصاية الادارية ، اذ يأتي عمل الجهة القائمة بها ، عادة ، بعد حصول التصرف ، ابتداء من جانب الهيئة اللامركزية المشمولة بالوصاية نظرا لاستقلال هذه الهيئة ، وتمتعها بالتالي بحق المبادأة وتمثيل نفسها مما يجعل تصرفات الجهة الوصائية ، مستقلة ومتميزة عن تصرفات الجهة اللامركزية".

ويظهر من ذلك ، أن أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة القانونية ، عديدة ، سواء قبل اجراء العمل أو بعده ، وهي:

1 - الاعتراف القانوني - سلفا - بالهيئات القاصرة والهيئات غير القاصرة ، وتتميز بأنها تتمتع بمجموعة من الأسس والقواعد الخاصة بالشخص المستقل ، مثل الاستقلالية الادارية والمالية وحرية المبادأة واشباع الحاجات المحلية وغيرها.

2 - يحق للشخص المستقل في الوصاية الادارية ، اتخاذ القرارات والاجراءات ، الادارية والمالية والاقتصادية والثقافية ، التي تتلاءم وطموحات الجماعات المحلية ورغباتهم ، وذلك في حدود الاختصاصات المخولة له في التشريع ، بينما الشخص القاصر في القانون المدني لا يملك هذا الحق ، وانما يرجع ذلك الى ولي أمره .

3 - اختصاصات وأعمال الشخص المستقل في الوصاية الادارية ، مستقلة عن الجهات الوصية وأحيانا محددة على سبيل الحصر قانونا ، بينما أعمال الشخص القاصر في القانون المدني ، ترجع الى نزوات المسئول الوصي.

---

1 - د . بكر القباني - الرقابة الادارية - دار النهضة العربية - القاهرة ، 1985 - ص : 81 و 82.

المطلب الثاني :

الاختلاف من حيث الوسيلة

سبق أن تعرفنا في المطلب السابق ، أن ناقص الأهلية ، من حيث الطبيعة القانونية ، لايستطيع أن يرعى مصالحه بنفسه ، بل يقوم الولي الجبري أو الوصي عليه ، مقامه ، في كافة مصالحه وشئونه المالية ، بينما يعتبر عمل كل من السلطتين المركزية واللامركزية مستقلاً ومنفصلا عمليا وقانونيا .

أما من حيث الوسيلة ، فمن بين القيود والوسائل المطبقة على السلطة اللامركزية ، تكمن في أن " قرار هذه السلطة لا تصبح نافذة الا بعد تصديق سلطة الوصاية ، ولكن ذلك لا يتناول حريتها في اتخاذ تلك المقررات أو في عدم اتخاذها "(1) .

كما تتم الوصاية المدنية أساسا عن طريق " حلول الوصي محل القاصر ، المشمول بهذه الوصاية ، هذا في حين ، أن الوصاية الادارية تتم بوسائل مختلفة ، ومنها التصريح والتصديق والالغاء والايقاف ، وذلك بالنسبة لأعمال الجهة اللامركزية ، وان كانت وسيلة الحلول ، توجد في ظل الوصاية الادارية ، وذلك بصفة استثنائية " (2) . والمقصود هنا بالصفة الاستثنائية ، أن عملية الحلول تجاه الجماعات المحلية ، لا تتم بصفة مطلقة ، وانما انطلاقا من نصوص قانونية صريحة .

ومن بين هذه الوسائل ، نجد على وجه الخصوص ، الاختلافات التالية :

1 - التصديق :

يحتاج الشخص المستقل في الوصاية الادارية الى تصديق الجهة الوصية - وزير الداخلية والوالي في البلدية في النظام الجزائري - وذلك في مداولاته ومشروعاته ولكن ذلك لا يمس حق المبادأة لديه ، بينما حق التصديق ، لدى الشخص القاصر في القانون المدني ، فهو بالاضافة الى ذلك يمس حق المبادأة لديه ، ويكون من حق الوصي على أمره ، اقرار ذلك .

---

1 - د خالد القباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات عويدات - بيروت - الطبعة الأولى - 1981 - ص : 93 و 94 .

2 - د . بكر القباني - مرجع سابق - ص : 83.

2 - الالغاء : يحق للجهة الوصية ، على الشخص القاصر ، في القانون المدني ، أن يلغي قرارات ومشاريع هذا الشخص ، لاعتبارات عديدة ، الادارية والاقتصادية والشخصية أيضا ، بينما وسيلة الالغاء ، في الوصاية الادارية ، لا تتم الا اذا تعارضت والقانون الذي يحدد اختصاصات هذا الشخص أو هذه الهيئة ، كأن يشارك عضو من المجلس الشعبي البلدي في مداولة ، تكون له فيها مصلحة خاصة ، ففي هذه الحالة تكون المداولة ملغاة سلفا .

3 - الحل : لا تختلف وسيلة الحل ، عن الاجرائين السابقين ، من حيث الاجراءات القانونية والتطبيقية ، حيث يحق للجهة الوصية في القانون المدني حل الهيئة القاصرة متى شاءت وكيفما شاءت ، بينما عملية الحل في الوصاية الادارية ، لاتتم تحت أي عذر كان ، ان لم تخرج الهيئة المحلية المستقلة ، في الوصاية الادارية ، عن الحدود القانونية المحددة لبقائها وديمومتها ، كأن تؤدي عملية الاستقالة المستمرة ، من المجلس الشعبي البلدي ، الى حله أليا .

ويمكن تطبيق نفس هذه الاجراءات على عملية الاقصاء في القانون المدني والوصاية الادارية .

أما عملية الحلول ، فهي جد متقاربة لدى الشخص القاصر في القانون المدني والشخص المستقل في الوصاية الادارية ، اذ يحق للجهة الوصية - لكليهما - أن تحل محلهما ، في حالة خروجهما عن نطاقات أو اختصاصات معينة ، ففي الأولى تتم تحت أي عذر كان ، بينما في الثانية ، لاتتم الا في حالة رفض أو عجز تطبيق مداولة أو مشروع ما .

1 ـــــــــ

المطلـب الثالـث:

الاختلاف مـن حيث الأهداف

تتعدد الأهداف والغايات ، من تطبيق فكرة الوصاية الادارية ، مقارنة عنها في القانون المدني ، اذ يبدو أن : " الهدف الوحيد من الوصاية في القانون المدني، هو حماية ناقص الأهلية ، بينما ليس الهدف الوحيد من الوصاية الادارية ، حماية مصالح الأشخاص اللامركزية فقط ، ولكن الهدف أيضا ، الحفاظ على الصالح العام ، ضد التجاوزات المحتملة للسلطات اللامركزية " (1).

كما تتعدد الغاية من الوصاية الادارية ، اذ لا تستهدف فقط حماية الصالح العام والمحلي فقط ، وانما هناك أغراض أخرى ، اذ تستهدف هذه الوصاية مثلا " حماية مصلحة الدولة ، من أجل احترام المشروعية والملائمة " (2).

ومن هنا يتضح لنا ، أن فكرة الوصاية المدنية لم تكن لتعبر الاعلى مرحلة معينة لموسسة من موسسات القانون الخاص . تتعلق بالأشخاص القاصرين أو فاقدي الأهلية ، والذين يراد حماية مصالحهم ، بينما الوصاية في القانون الاداري ، هي فكرة أصيلة ، تستمد قوتها واستمراريتها ، من شخصيتها المعنوية والقانونية واستقلاليتها الادارية والمالية ، وحق المبادأة واتخاذ القرارات المحلية ، بالاضافة الى ركيزة أساسية ، وهي الانتخاب - البلدية هي النموذج المعبر عنه في دراستنا هذه - وهي كلها تشكل البناء القاعدي لفكرة الوصاية الادارية ، وهذا ما لم نجده في الأولى.

وكل هذه الأسس ، جاءت كتدعيم ونتيجة لسيادة الادارة الديمقراطية، وحق المشاركة ، وهي كلها أفكار وجدت تطبيقاتها في البلدية الجزائرية ، كما سنعرف ذلك فيما بعد.

---

1 - د . خالد القباني - مرجع سابق - ص : 95.

2 - د . بكر القباني - مرجع سابق - ص : 82.

/.

المبحث الثاني :

تعريف الوصاية الادارية

مما لا شك فيه ، ان أهم ما يعترض فقهاء القانون الاداري ، هو تحديد المفاهيم والتعاريف ، بشكل صادق ودقيق وخالي من أي التباس أو غموض قانوني ، ومن هذه الصعوبات تعريف فكرة الوصاية الادارية ، وذلك لارتباط هذه الفكرة بمجموعة من المحددات الادارية والقانونية والسياسية ، وعليه سنحاول ايجاز أهم هذه التعريفات. فالبعض يعرفها بأنها: " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية ، لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية ، بقصد الحفاظ على المصلحة العامة " (1).

ان أهم ما يتميز به هذا التعريف ، هو تحديده لجهة الوصاية وهو الجهاز العام المركزي ، والجهات الموصى عليها ، وهي الهيئات اللامركزية ، أما الهدف من ذلك ، حسب هذا التعريف ، هو حماية المصلحة العامة .

ان هذا التعريف في تقريرنا لا يفي بالغرض ، وذلك للأسباب التالية :

1 - ان عدم تحديد المقصود من " مجموعة السلطات " التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية ، قد يستغل من قبل هذه الأخيرة ، في عدم تحديد وتقييد هذه السلطات ، مما قد يفرغ، فكرة الوصاية الادارية ، من محتواها الحقيقي ، وهي أنها فكرة استثنائية ، كما أن يحد ويقلل من استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها بالتالي جهاز تابع للعملية الهيرارشية ، مما يعطيها حرية أكبر في اختيار الوسائل والطرق ، لمراقبة الجماعات المحلية ، وهذا ما يتعارض مع مبدأ فكرة الوصاية الادارية ، التي لا تمارس الا بنص قانوني أو تشريعي واضح ومحدد سلفا .

2 - أما المصطلح الثاني ، الذي يكتنف كثير من الغموض ، هو تحديد مفهوم المصلحة العامة ، اذ بامكان الجهاز المركزي استغلال هذا المفهوم لتوسيع سلطاته على حساب الجامعات المحلية ، وبالتالي يفقد هذه الأخيرة كثيرا من مكوناتها الاستقلالية وحرية المبادأة لديها .

3 - كما أن هذا التعريف لم يتطرق للجيهات المشمولة بالمصلحة العامة ولا الاطار القانوني الذي يحكم ذلك ، وهذا ما جاءت به التعريفات الأخرى ، الوصاية الادارية هي : " السلطات الادارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا ، لمراقبة التصرفات الادارية

---

1 - أنظر : R. MAspetiol et p. laroque - OP.Cite - P: 10

للسلطات العامة المحلية ،بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية "(1).

- أوانها " مجموعة السلطات التي يمنحها الشرع ، لسلطة ادارية عليا ، لمنع انحراف وتخاذل وتمنت اساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها ، لتحقيق مشروعية أعمالها ودعم تعارضها مع المصلحة العامة"(2).

- أما شارل ديباش(3) CHARLES DEPACHE فتعريفه يعد أكثر شمولية من التعاريف السابقة ، حيث يعرفها بأنها " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الاقليمية ، بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الادارة من جانب الوحدات اللامركزية ، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لاقليم الدولة بأكمله ، على أن لا تتم هذه الوصاية الا في الحالات المحددة قانونا . حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة ".

وهناك من وسع في مجالاتها واختصاصاتها ، مع اعطائها طابع خاص واستثنائي ، وهي: " رقابة من نوع خاص ، تتقرر للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية ، والغرض منها ، ضمان وحدة الدولة ، والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة ، وحقوق السلطة الوصائية تشمل ، حق الغاء قرارات السلطات الخاضعة للوصاية ، وحق التصديق على قرارات هذه السلطات اللامركزية ، أو الزامها بمباشرة اختصاصاتها وفقا لتعليمات وتوجيهات السلطة المركزية "(4).

ولكن نعيب على هذه التعاريف ، بأن كل منها ، قد أهملت عنصر أو عناصر أساسية ، تشكل في حد ذ[illegible] اساس بناء فكرة الوصاية الادارية ، فمنها من أهم مبدأ المشروعية أو الملاءمة ، أو الجهات العامة الوصائية ، أو الجانب القانوني المحدد لها ، أو الوسائل المستعملة في الوصاية وغيرها .

---

1 - د. زين العابدين بركات - مرجع سابق - ص 97.

2 - د. عادل محمود حمدي،الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - مصر - الطبعة الأولى - 1973 - ص 151.

3-CHARLES DESBACHE : institutions administratif - 2e= editions - PARIS- 1972 - P: 73.

4 - د . محمد فؤاد مهنا - القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني - مصر - 1963/64 - ص : 623.

ومن جهتنا يمكن تعريفها بأنها " مجموعة السلطات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية ، بموجب القانون ، لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية ، باستعمالها حقوق التصديق والالغاء والحل والحلول والاقصاء........ بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية ، واحترام المشروعية والملائمة ، والمحافظة على وحدة وترابط الدولة سياسيا واداريا . "

على أن ، أيا كان الأمر ، فان يمكننا القول ، على ضوء جميع التعاريف السابقة ، ان مفهوم الوصاية الادارية ، يرتكز على جملة أمور أساسية وهي :

1 - الصفة الرقابية للوصاية الادارية .
2 - صدور الوصاية أساسا عن السلطة المركزية ، مع امكان صدورها عن بعض الجهات اللامركزية *
3 - انصراف هذه الوصاية ، الى المرافق العامة المحلية اللامركزية وذلك بوصفها ، مرافق مستقلة ، عن جهة الوصاية الادارية .
4 - الصفة الاستثنائية للوصاية الادارية ، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها الا بنص ، و في الحدود وبالقيود المقررة في القانون.
5 - امكان انصراف الوصاية الادارية الى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها ، مع وجود وسائل معينة ، لمباشرة هذه الوصاية .
6 - استهداف احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة من جانب الوصاية الادارية .
7 - الوصاية الادارية هي ركن من أركان اللامركزية الادارية ، ولا يمكن أن توجد خارجها ،والا اعتبرت شكل من أشكال الرقابة الأخرى.

/.

المبحث الثالـــث:

مــا بيــن الوصايـــة والرقابـــة

لقد انقسم الفقه القانونـي الاداري الى فريقيـن ، فريـق يدافـع ويوءيد استعمـال فكـرة الرقابـة ، وفريق آخـر يـتعلق بفكـرة " الوصيــايـة " كفكـرة مرادفـة لمبدأ " رقابـة السلطـة المركزيـة على الجماعات المحلية " لما لهذه الأخيرة من أسس وقواعـــد متميـزة وعمليــة .

ومن أكثر القانونييـن الاداريين العرب ، الذيـن دافعـوا عـن فكـرة الرقابة محـل فكـرة الوصايـة ، د. عثمـان خليـل عثمـان (1) في اصطلاحـه " الرقابـة الادارية على الأشخاص اللامركزيـة " .

ويذهـب في نفـس الاتجـاه ، العلامـة " فاليـن " (2) عندمـا قال ان : " رقابـة الدولـة على الأشخاص اللامركزيـة ، هو التعبير الذي يتفـق مع طبيعـة العلاقـــة بيـن الدولـة والأشخاص الـــمذكورة " .

وهذا اقتراح غير مجـدى ، حسب رأي ، د ، بكـر القباني ، (3) وذلك نظـــرا " لاتسـاع مـدلول " الرقابـة " ولأن اطلاقه على هـذا النحـو ، مع عـدم نسبتـه الى المرافق العامـة اللامركزيـة ، يسمح بامتداده الى المرافق العامة المركزيـة الخاصة بالرقابـــة الرئاسيـة ، مما يوءدي الى الخلط بيـن الرقابـة الرئاسيـة والرقابـة الادارية الوصائيـة".

ونجـد أن الدستور الفرنسي " الصادر سنة 1946 وفي المادة 88منه ، استبـدل عبارة الوصاية الادارية بتعبير الرقابة الادارية ، وكذا في دستور 1958 في المادة 72 منه"(4)

اما فيمـا يخـص النظام الجزائري في هذا المجال ، فالوضـع لا يختلـــف كثيرا عن القانون الفرنسي ، حول مسألة الأخذ بفكرة الرقابة أم الوصاية الادارية ، حيث نلاحظ أن جل القوانين والمواثيق والدساتير الوطنية ، تأخذ بفكرة الرقابة على حساب فكرة الوصايـــة ، وذلك ابتداء مـن ميثاق الجزائر 1964 الذي جـاء في فقرته الثالثة ، والتي أكدت على طابـع الاشراف والرقابـة معـا ، ما يلي:

---

1 ـ د. عثمـان خليل عثمان ـ اللامركزية ونظام المديريات في مصر ـ مكتبة سيد عبد الله وهبـه ـ مصـر ـ 1959 ـ ص : 48.

2 ـ 3 د. بكـر القبانـي ـ مرجـع سابـق ـ ص : 85.

4 ـ د: خالـد القبانـي ـ مرجـع سابـق ـ ص : 93.

/.

" وفي الظرف الحالي ، يمر تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية حتما ، بالاشراف الحقيقي والتمويل العميق والمراقبة الفعالة لجهاز الدولة ، سواء في هياكله أو في رجاله من طرف الحزب " (1).

اما دستور 1976 ، فقد أكد على طابع الرقابة ، بشكل واضح ، لا الوصاية ، حيث جاء في المادة : 184 منه ما يلي:

" تستهدف المراقبة ، ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد " (2) .

وفي نفس الاطار ، جاء في الميثاق الوطني ، الصادر سنة 1976 ما يلي:

" يجب أن تمتد المراقبة الى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا ، وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التبانوء الاداري " (3).

وبالرغم من هذا الطغيان ، لفكرة الرقابة على فكرة الوصاية ، في مختلف المواثيق والدساتير الوطنية ، فان المشرع الجزائري ، لم يهمل هذه الفكرة ، اما لها من قواعد وأسس تميزها على فكرة الرقابة الأخرى ، حيث جاء في القانون الصادر بأمر رقم 67 ـ 24 ل : 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي ، مما يؤكد ذلك : " وتضاف الى هذه النصوص التنظيمية والادارية ، المراقبة المتناسقة لسلطة الوصاية المنصوص عليها في القانون ، وذلك لمنع البلديات الجديدة ، من اتخاذ مقررات لا تتلائم مع المتطلبات الوطنية ،

وتمارس هذه الرقابة الأخص ، بواسطة الوصاية العمالية القريبة في نفس الوقت من السلطة المركزية والواقع المحلي في آن واحد ، والتي يكون بوسعها ، التوفيق بين الاستقلال الداخلي اللازم للبلديات ، وبين مشاركتها الوثيقة في المتطلبات الوطنية " (4)

الا أننا نعتبر ، ان القانون البلدي وفي الفقرة السابقة ، لم يعطينا الا تلميح وبشكل عشوي محض ، فهو لم يحدد لا طبيعة هذه الوصاية ، ولا أبعادها ولا حدودها ولا حتى الجيهات الصادرة منها .

---

1 ـ ميثاق الجزائر ـ 1964 ـ ج ج ت و ـ اللجنة الوطنية للتوجيه ـ الجزائر ـ ص : 115.

2 ـ دستور ـ 1976 ـ مديرية الوثائق والمنشورات ـ وزارة الاعلام ـ ص :65.

3 ـ الميثاق الوطني ـ جبهة التحرير الوطني ـ 1976 ـ ص : 83.

4 ـ قانون البلدية ـ ملفات وثائقية ـ وزارة الاعلام والثقافة ـ الجزائر ـ 1979 ـ ص : 22.

وعليه ، فان هذه الفكرة لا تفي بالغرض والأهداف المبتغاة منها ، الا أن المشرع الجزائري ، قد تفطن لهذا الضعف ، وذلك في الأمر رقم 69 ـ 38 المؤرخ في 23 مايو 1969 ، والمتضمن قانون الولاية ، حيث جاء في المادة 141 منه ما يلي:

" يتولى المجلس التنفيذي ـ على مستوى الولاية ـ ضمن الشروط المحددة بالقوانين والأنظمة تحت الوالي مايلي:

ممارسة الوصاية والمراقبة الادارية على الجماعات المحلية والموءسسات والهيئات العمومية ، * في شأن نشاطاتها التي تتعدى نطاق الولاية " (1).

ويبدو من خلال المفاهيم الأخيرة ، ان المشرع الجزائري قد أطبع فكرة الوصاية الادارية ، بطابعين أساسين هما :

ـ الطابع الأول ، يتمثل في الاطار العام ، وذلك من خلال المواثيق والدساتير ، حيث لم تدخل في تفاصيل فكرة الوصاية الادارية ، كفكرة لها أصولها وأسسها ، وانما اهتمت بالقواعد العامة للرقابة ، وذلك في اطار سير وانتظام الموءسسات والهيئات العامة للدولة .

ـ أما الطابع الثاني ، ـ وهو العنصر الذي سيتركز عليه عملنا هذا ـ والمتمثل في القوانين التي تنظم علاقة الجهاز المركزي الوصي (وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي) بالجماعات المحلية أي البلدية (المجلس الشعبي البلدي ، رئيس مشب ، أعضاء مشب نواب مشب، وأيضا أعمال مشب) * وذلك انطلاقا من الأمر رقم 67 ـ 24 المتضمن القانون البلدي ، وأيضا مختلف القوانين المكملة له ، ونخص بالذكر تلك الصادرة في سنوات 1979 و 1980 وخاصة 1981 ، حيث من خلالها تتضح لنا صور العلاقة ، بين الجيهات الوصية والجماعات المحلية ، وكلها سنتطرق لهما في الفصل الأخير من دراستنا هذه .

اما خلاصة القول ، حول فكرتي الوصاية أم الرقابة ، فان المشرع الجزائري ، قد أقر بهذه الأخيرة ، بالرغم من الغموض الذي يكتنفها والطابع العام اللامحدود الذي يميزها ، والا دهي من ذلك أن ـ المشرع ـ لم يستقر حتى على فكرة الرقابة الادارية على الجماعات المحلية ، لكونهما فكرة تترجم خاصية وتمايز هذه الفكرة عن الرقابة العامة .

* ـ يميز الأستاذ : حسين كامل الاسيوطي ، الفرق بين الموءسسة العامة والهيئة العامة بقوله : " تمارس الموءسسات العامة ، نشاطا تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا ، مما كان يدخل أصلا في النشاط الخاص ، في حين ، أن الهيئة العامة ، تقوم أصلا على ادارة مرفق من مرافق الخدمات العامة لاشباع حاجات عامة للجمهور " مجلة العلوم الادارية ـ 1969 ـ ص : 7.

1 ـ الجريدة الرسمية ـ ل : ججدش: الجزائر 23 ما يوم 1969 ـ ص : 525 و 526.

أمّا فيما يخصّنا فاننّا سنركّز ونأخذ بفكرة الوصاية الاداريّة لما تتميّز به من خصائص ومحددّات ، وهذا ما سنعرفه من خلال الفقرة المواليّة من حيث المبررّات ، والغايات منها وأهم الاشكالات المحددّة لها ...

المبحث الرابع :

مبررات الوصاية الادارية

ان فكرة وعمل الوصاية الادارية ، لا يمكنها أن تنشط وتتحرك الا على أساس مجموعة من المصادر ، والاعتبارات العملية والموضوعية حتى تكون لها صبغة احترام المشروعية - الدستورية والقانونية - وحماية المصلحة العامة الوطنية والمحلية ، واعتبارات أخرى سنتعرف عليها فيما يلي:

المطلب الأول :

احترام المشروعية

ان عمل ووظيفة الادارة - المركزية والمحلية - لا يمكن فصله عن الشرعية القانونية التي تعني ، " مجموع القواعد الانضباطية التي تسير عمل التنظيمات الادارية " (1).

واولى هذه القواعد الشرعية التي تنظم وتنشط العمل الاداري ، سواء منه المركزي أو المحلي ، هي الدساتير ، وهي غالبا ما تحدد طبيعة العلاقة بين " مجموعتين من الموءسسات الحكومية في الدولة ، المركزية والمحلية ، ولكل منهما كيانها القانوني الخاص ، غير أنه لا يجوز النظر بحال ، الى الأجهزة المحلية ، على أنها مستقلة تماما عن سلطة الحكومة المركزية والا اعتبر ذلك ، انفصالا سياسيا واقليميا ، وهو ما لايمكن أن يتفق مع أي معيار دستوري سليم"(2).

وعليه ، فان جميع السلطات في الدولة ، يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها والادارة المحلية باعتبارها احدى سلطات الدولة ، يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم مجموع القواعد القانونية المقررة في الدولة ، وأن تمارس نشاطها في نطاقها و " التزام الادارة بالعمل في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة ، هو ما يطلقه عليه ، مبدأ المشروعية " (3).

---

1 - أنظر : 1. A de laubadere-traité de droit administratif P. 245.

2 - د : اسماعيل صبري مقلد - دراسات في الادارة العامة - ص : 331 و 332.

3 - د : محمد كامل ليا - الرقابة على الادارة العامة - دار النهضة العربية للنشر بيروت - 1967/68 - ص : 16.

واذا كانت كل سلطات الدولة ، مطالبة باحترام مبدأ المشروعية القانونية والدستورية وكل القواعد الانضباطية والتنظيمية للدولة ، فان الجماعات المحلية ، هي أولى باحترام هذه المشروعية ، وذلك لما لهذه الهيئات من مكونات خاصة تنفرد بها : كالاستقلالية وحرية المبادأة وغيرها .

واحترام الهيئات المحلية اللامركزية ، لمبدأ المشروعية " لا يقتصر على القانون العادي، وانما يتسع ليشمل سائر القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها ، ويوجب بالتالي وجود رقابة ادارية وصائية على مدى احترام المشروعية ، من جانب السلطات اللامركزية " (1).

اضف الى ذلك ، أنه لا يجوز " لهيئة اقليمية لا مركزية ، أن تتجاوز نطاق هذه المسائل الى نطاق المسائل القومية التي تدخل في اختصاص الدولة " (2).

وهذا ما أكده الميثاق الوطني عندما اشار الى ذلك صراحة : " ان مهمة التحقق، مما اذا كانت ممارسة المسئولية وتنفيذ القرارات ، يتلائم مع التوجيه العام للبلاد ، ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون " (3) .

ويضيف الميثاق الوطني ، في نفس الاطار ما يلي: " يجب أن تمتد المراقبة الى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها ، تطبيقا حقيقيا ، وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية " (4).

وفي نفس السياق ، أكد الدستور الجزائري ، على ضرورة تطابق عمل الادارة مع المنظومة التشريعية والقانونية للبلاد ، عندما أكد أن المراقبة " تستهدف ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد ، وأيضا التحقق من التطابق بين أعمال الادارة والتشريع وأوامر الدولة "(5) .

ومن هنا ، يتضح لنا ، أن الميثاق والدستور ، يحتلان مركز الصدارة في البناء القانوني للدولة الجزائرية ، ويعتبران ، على هذا الأساس ، القمة في مبدأ الشرعية ، بحيث تتقيد بها المصادر الأخرى ، لذلك المبدأ ، وعليه ، يتعين على سلطات الدولة المركزية واللامركزية والأفراد ، احترام المبادىء والأسس والحقوق والواجبات التي وردت بهما .

1_2 ـ د . بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 108 و 109.

4_3 ـ الميثاق الوطني ـ الجزائر 1976 ـ حج ث و ـ ص : 63.

5 ـ الدستور ـ الجزائر ـ 1976 ـ وزارة الاعلام (1983) ص : 65.

/.

ومما لا شك فيه ، ان التزام الادارة باتباع حدود مبدأ الشرعية ووجوب خضوعها لأحكامه ، يوءدي في العمل ، الى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ويبعد الادارة ، من سلوك سبل وطرق ومناهج التعسف والاستبداد ، وبذلك تستقيم الصلة وتنضبط العلاقة بين الادارة والأفراد فيستطيع كل منهما مباشرة نشاطه ، في النظام القانوني والتشريعي السائد في الدولة .

المطلب الثاني :

حماية المصلحة العامة

تسعى الوصاية الادارية ، وراء حماية المصلحة العامة ، وذلك الى جانب سعيها وراء احترام المشروعية ، من جانب الهيئات اللامركزية وتتمثل هذه المصلحة ، في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ، فضلا عن مصلحة المواطنين ، وهي على التوالي:

أ - مصلحة الدولة :

توجد للدولة مصلحة مباشرة ، في ممارسة الوصاية الادارية على الهيئات المحلية ، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والاقتصادية والمالية والادارية ذلك أن " قيام النظام اللامركزي الاقليمي ، يوءدي الى وجود أشخاص لا مركزية متعددة الى جانب شخصية الدولة ، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية ، بما يستوجب من الناحية السياسية ، وجود وصاية ادارية من جانب الدولة على الوحدات الاقليمية ، لضمان حماية الوحدة المذكورة ، في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات الى وحدات سياسية *" (1).

---

* - لمزيد من الاطلاع ارجع : الى مفهوم الوحدات السياسية أو اللامركزية السياسية والتي تختلف عن مفهوم الادارة المحلية ، حيث أساس الأولى هو الدستور ، اذ يعطيها السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية - وهو ما يطلق عليه بالحكم المحلي ، ل : د : خالد القباني - مرجع سابق - ص :129.

1 - د . بكر القباني - مرجع سابق - ص : 111 و 112.

ان وجود هذه المصلحة لا يمكن فصلها عن الاعتبارات التالية التي تشكل وجود كيان الدولة بمفهومها البسيط والموحد وهي :

1 - الحفاظ على كيان الوحدة السياسية والفكرية والجغرافية للدولة ، وابتعادها عن أي شكل من التقسيمات السياسية الجغرافية التي تتعارض ومبدأ الدولة البسيطة والموحدة .

2- ان وجود فكرة الوصاية الادارية ، لايخدم فقط الدولة بمفهومها المركزي والسياسي والاداري ، وانما أيضا ، الجماعات الاقليمية اللامركزية ، لما للموءسستين من ارتباط عضوي وأصيل .

3 - ان فكرة الوصاية الادارية ، التي يمارسها الجهاز المركزي على الجماعات والهيئات المحلية ، لا يعد هدفا ، بحد ذاته ، وانما هو وسيلة ، لسير الموءسسات المحلية بانتظام ، حسب المخططات العامة للدولة .

وبالاضافة الى ذلك ، فان مصلحة الدولة ، تستوجب مجموعة من المبررات السياسية والادارية والاقتصادية والمالية ، وهي على التوالي.

1 - <u>المبررات الاقتصادية :</u>

ويقضي من السلطات المحلية " المحافظة على النظام الاقتصادي والمخطط العام للتنمية ، الذي تنتهجه الدولة والتقيد في تطبيقاته المحلية " (1).

وعليه فان ضرورة " التنسيق في أعمال البلديات ، يفرض نفسه اذا من جهة ، لابعاد الغموض الاقتصادي الناتج عن تبعثر الجهود والقرارات ، ومن جهة آخرى ، تسمح للدولة بأن تسهر على التنمية الحقيقية د قتصادالوطني.

ضمن هذه الزاوية ، جاءت فكرة الوصاية الادارية والاقتصادية لتسهر على مصالح وحريات كل بلدية في نفس الوقت ، وعلى التنمية المخططة للمجموعات المحلية "(2).

لذلك ، فان تعقد المدرسة الاقتصادية ، لما تتطلبه من تخطيط دقيق للموارد البشرية والمادية والتكنولوجية ، كثيرا ما تفوق مقدرة وامكانيات الجماعات والهيئات اللامركزية ، مما أوجب تدخل والابقاء على وصاية الدولة الاقتصادية ، وخاصة في تلك المجالات التي تفوق امكانيات الهيئات المحلية ، كما أن وجود مخططات علمية دقيقة ، من قبل الجهاز المركزي ، يجنب الهيئات الأخرى ، مصاريف ووقت اضافيين.

---

1 - د : زين العابدين بركات - مرجع سابق - ص : 96.

2 - أنظر :- Mr- AHMED MEDEGHRI - REVUE DES COLLECTIVITES LOCALES- PREMIERE ANNEE N°- 1 - JANVIER - FEVRIER - MARS 1967.P. 12 ET 13.

/.

2 - **المبررات الادارية :**

ما من شك أيضا ، أن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الادارية " وجود رقابة ادارية ، تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الاداري ، من جانب سائر الهيئات اللامركزية ، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات ، يستلهمون أحيانا ، وجهات نظر متباعدة ، ولا سيما الأعضاء الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب ، وذلك بتأثير الاعتبارات السياسية * أو الانتخابية ، هذا بالاضافة الى افتقار ، الأعضاء المنتخبين ، عادة الى الخبرة الادارية * والكفاية الفنية " (1) وعليه ، فان وجود هذا النوع من الرقابة " أمر ذو حيوية ، وذلك للعمل على التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية المختلفة في الدولة الواحدة ، ونظرا لأن الوحدات المحلية تعمل على تطبيق التشريعات العامة على المستوى الاقليمي بما يترتب عليه من احتمال تعدد التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات " (2). لذلك تبرز مهمة الرقابة لأنها تؤدي الى الوحدة في تفسير النصوص القانونية بما يتفق وهدف التشريع . كما أن الرقابة من الزاوية الادارية تستهدف التأكد من حسن قيام المرافق المحلية بكل ما يناط بها من اختصاصات .

3 - **المبررات المالية :**

يقتضي هذا الاعتبار من السلطات العامة المحلية" التقيد بالنفقات وعدم الاسراف فيها ، وتأمين جباية الواردات * ضمن حدود الميزانية المحلية " (3) وأيضا " مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية ، بقصد المحافظة على أموال هذه الوحدات المحلية ، ومنعا لوجود أي انحراف أو تجاوز في المسائل المالية " (4).

---

* - للتوضيح : ارجع لـ: د. عبد المعطي عساف ، في مقارنته للمحددات السياسية والمحددات الفنية ، حيث الأولى تتطلب الولاء السياسي حتى وأن كانت على حساب الكفاية الادارية والرشادة في التنظيم .. أما الثانية تركز على الاعتبارات الفنية .. أما النتيجة هي، ضرورة الجمع بينهما - في كتابه : محددات عملية التنظيم وتكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي - المنظمة العربية للعلوم الادارية - 1984 - ص : 18 و 31.

1 - د . بكر القباني - مرجع سابق - ص : 112.

2 - د : محمد أنس قاسم جعفر - ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - ص : 30 (السنة والطبعة ، غير مذكورين).

* - لمزيد من الاطلاع حول النظام الجزائري في هذا المجال ، ارجع الى المادة : 259 من القانون البلدي رقم 67 - 24 ، مرجع سابق ذكره - ص : 39.

3 و 4 د - عبد المعطي عساف - مرجع سابق - ص : 30.

كما تستوجب مصلحة الدولة ، من الناحية المالية ، وجود رقابة وصائية على الجماعات المحلية ، بشأن جباية الضرائب المحلية ، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية وبين جباية الضرائب القومية ، هذا بالاضافة الى أن سوء ادارة بعض المرافق العامة المحلية وبعض المرافق العامة المتخصصة ، يؤثر على مالية الدولة ، التي تزود المرافق المذكورة بمعوناتها المالية ، خاصة وأن هذه المرافق ، لاتخضع للقواعد التي تحكم الميزانية العامة للدولة ، نظرا لتمتعها بالاستقلال المالي *

هذا بالاضافة الى " حبس المال من جانب الأشخاص الادارية ، قد يجعل لهذه الأشخاص ، نفوذا اقتصاديا ، يهدد مصلحة الدولة من الناحية المالية ، ولذلك وجدت في فرنسا منذ القرن 18 القيود الوصائية التي فرضتها التشريعات المختلفة ، على قبول التبرعات من جانب الأشخاص الادارية اللامركزية ." (1).

وهذا ما عبر عنه القانون الصادر بأمر رقم : 24 ـ 67 ـ ل : 18 جانفي 1967، والمتضمن القانون البلدي ، حيث جاء في المادة : 107منه :

" ان المداولات التي لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسئولة ، هي المداولات التي تتناول المواضيع المالية كالميزانية والقروض وقبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط ..." (2).

تشكل المبررات المالية ، بالنسبة للجهات الوصائية ، أكثر وسائل التدخل في شئون وأعمال الجماعات المحلية ، لما للعامل المالي من تأثير بالايجاب أم بالسالب في استقلالية الجماعات المحلية ، وذلك لكون أن الدولة هي التي تدفع من خزينتها الأموال الطائلة لحساب هذه الجماعات ، وذلك خوفا منها ، في تصريف هذه الأموال ، في مجالات بعيدة عن تحقيق المخططات والرغبات المحلية العامة .

وسنعود الى هذه النقطة ، بالدراسة والتحليل ، عندما نتعرض الى بعض قيود الوصاية الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، وذلك في فصلنا الأخير من هذه الدراسة .

---

* لتوضيح فكرة ومحددات الاستقلال المالي ، كأساس من أسس الادارة المحلية ، ارجع الى فصلنا الثاني ـ حدود الوصاية الادارية ـ وفي الفقرة المعنونة : حدود الوصاية الادارية من وجهة نظر استقلالية الجماعات المحلية .

1 ـ د . بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 113.

2 ـ قانون البلدية ـ ملفات وثائقية ـ رقم 18 ـ وزارة الاعلام والثقافة ـ الجزائر ـ 1979 ـ ص ـ / 29.

4- المبررات السياسية :

اذا كانت فكرة الوصاية الادارية ، من حيث طبيعتها وعملها ، لاتتحرك ولا تنشط الابنص قانوني ، فانها من حيث مبرراتها تأخذ ، بمجموعة من المحددات ، وعلى رأسها السياسية ، لما لهذا العامل ، من موءثرات في الوحدة السياسية والترابية للدولة ، وفي هذا الصدد يقول بعضهم : (1) " ليست الوصاية الادارية ، اجراء تقني قانوني ولا حتى وسيلة ادارية فقط ، وانما هي موءسسة سياسية ، تسهر على حماية الوحدة الوطنية ، وتنفيذ قوانين الدولة في المجموعات المحلية ".

وعليه ، فالسلطة السياسية المركزية ، هي الحاكم الوحيد ، التي يجب أن تحكم وتحفظ وتبقى الوحدة و التفاهم ، وذلك لتجنب العواقب الخطيرة للتسيير السيء للجماعات المحلية اللامركزية ، وتأمين وحدة التفسير للقانون في جميع أرجاء القطر.

لذلك ،"فان وجود الوصاية في بلد وحدود لا يمكن النقاش فيه ، فالنسق القضائي والقانوني المحلي ، لا يمكن أن يوجد الا باندماج النسق الوطني " (2).

وبالاضافة الى هذه العوامل ، والمبررات لوجود فكرة الوصاية الادارية على الجماعات المحلية ، كمبررات موضوعية ومادية ، هناك عوامل ومبررات أخرى لا يمكن فصلها عن سابقاتها ، كا لممارسة الديمقراطية وحق المشاركة في اتخاذ القرارات وهي ميزة الادارات الحديثة، وفي هذا الصدد يقول : الدكتور : عمار عوابد (3) " ان نظام اللامركزية الادارية ، يعد الوسيلة القانونية والفنية التي تجسد مبدأ الديمقراطية الادارية ، حيث أن اللامركزية ، تعد صورة من صور مبدأ ديمقراطية الادارة العامة ، ووسيلة فنية عملية ناجحة لتوعية وتكوين الجماهير والمواطنين سياسيا واجتماعيا ، وتكوين وتربية الروح والاخلاقيات الديمقراطية عن طريق ممارسة حق المشاركة في تنظيم وتسيير ادارة شئونهم العامة ، على مستوى الهيئات والموءسسات الادارية اللامركزية " .

وأيضا ، من بين ما تهدف اليه ، المشاركة الديمقراطية هو " الحد من فعالية البيروقراطية والتكنو قراطية ، سواء على المستوى المحلي أو المركزي " (4)

واذا كانت هذه المبررات ، تهدف من بين ما تهدف الى حماية المصلحة العامة للأمة ووحدتها السياسية والقانونية والمالية والادارية ، وتوسيع للعملية الديمقراطية الى مختلف الشرائح الاجتماعية ، فما هي مصلحة الأشخاص اللامركزية من ذلك.
هذا ما سنتعرف عليه ، في الفقرة الموالية :

1- أنظر : R. MASPETIOL ET P. LAROQUE - OP. CITE - P : 364

2- أنظر CHARLE DEBACH - OP. CITE - P. 73

3- د . عمار عوابدي - مبدأ الادارة الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الاداري الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - 1984 - ص : 256.

4 - أنظر : PAUL BERNARD - NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRE - N°= 4711 - 4712-1984 - P . 10.

ب ـ مصلحة الأشخاص اللامركزية :

سبق أن أشرنا في بداية المطلب الثاني من هذا الفصل ، أن من أهم مبررات وجود فكرة الوصاية الادارية ، هو حماية المصلحة العامة ، والتي تنقسم أساسا بين مؤسستين مستقلتين اداريا وماليا وتقريريا ، وهما مصلحة الدولة المركزية من جهة ومصلحة الأشخاص المحلية اللامركزية من جهة أخرى .

ولكن كيف يمكن تمييز هذه المصلحة بين المركزية والمحلية وماهي خصائصها وأبعادها، يقول في هذا الصدد الدكتور: بكر القباني (1) ما يلي : " تستهدف الوصاية الادارية من وجهة نظر الجماعات المحلية ، حماية ورعاية مصلحة الشخص اللامركزي ، في مواجهة ممثليه ، وذلك في حالة أهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص المذكور ، أو في حالة انحرافهم في تأدية مهامهم نحوه ، وفقا لما يقرره القانون ، وخاصة اذا كان ممثلو الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم بطريق الانتخاب ، وكذلك في حالة تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين".

وبصدد هذه الرقابة الوصائية ، القائمة على السلطات المحلية نفسها وعلى أعمالها وتسييرها المالي ، بهدف حمايتها من نفسها ، نتيجة بعض الأخطاء التي قد تحدث نتيجة افتقارها لعنصري التجربة والكفائة الادارية ، اعطيت للولاية صلاحيات واختصاصات ـ في حدود القانون ـ لمراقبة نشاطات البلديات وتوجيهها في اطار تحقيق المصلحتين الوطنية والمحلية ، " ان السلطات الولائية ، مكلفة بتصحيح الهفوات أو الاغلاط ، وتصحيح التناقضات ، والتصدي للنقائص الناتجة عن عدم وجود التجربة للممثلين الجدد ، أو الصعوبات الطبيعية الموجودة عند انطلاق أي مؤسسة جديدة " (2)..

ان الأخذ بهذا النوع من الطرح ، لا يعني اطلاقا التشكيل في مقدرة الجماعات المحلية ، وخاصة منها تلك التي انتهجت أسلوب الانتخاب ـ البلدية مثلا ـ وانما هناك حالات استثنائية ، قد تقف في وجه هذه البلديات ، خاصة :

---

1 ـ د . بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 113.

2 ـ أنظر : Mr = AHMED MEDEGHRI - OP- CITE - P - 13 .

اذا كانت عملية الانتخاب * والترشيح ، لم تتم بطريقة مدروسة وواعية من قبل المنتخبين والمرشحين ، وبالتالي أدت الى وصول عناصر لا تتوفر على عوامل ال كفائة والمقدرة.

- اذا كانت بعض المجالس البلدية ، تفتقر الى الخبرة والتجربة نظرلحداثتها، وهو ما يحدث غالبا لدى البلديات الجديدة.

- اذا كانت أغلب موارد الجماعات المحلية - وخاصة المالية - تأتيها من الدولة، بالاضافة الى ضعف التسيير ،وقلة الكفاءات المتخصصة والاهمال وغيرها.

- وفي حالة وجود هذا الخلل ، فان الوصاية الادارية تأتي - بشكل أكثر صرامة - كنتيجة حتمية له ، لأن الجهاز المركزي هو الذي يدفع من خزينته ، هذه الأموال الطائلة ، ليحافظ على كيانه الاقتصادي وعناصر ديمومته واستمراريته، الا أن هذه الوصاية - كما سيأتي فيما بعد - لا يمكنها أن تخرج عن الاطار الذي حدده لها المشرع ، وهو غالبا ما يعبر عن المصلحتين العامة الوطنية والمحلية ، بالاضافة الى الوحدة الوطنية والسياسية للبلاد ، مع تمسك كل هيئة منهما ، بإطار الاختصاصات المحددة لها.

من هنا ، نتسائل ، عن مدى العلاقة ، بين فكرة اللامركزية وفكرة الوصاية الادارية ، وبمعنى آخر هل لظهور فكرة الوصاية الادارية جاء كانعكاس لانتشار الأفكار الديمقراطية من جهة واللامركزية الادارية أو الادارية المحلية من جهة أخرى ، و مدى وجود جدلية الترابط والتلازم بينهما ، هذا ما سنعرفه في الفقرة الموالية من هذا الفصل.

---

* - لمزيد من الاطلاع ارجع لـ : د . عبد المعطي عساف ، مرجع سابق ، لبعض العوامل السلبية لعملية الانتخاب ، اذ يقول : " . الانتخاب لا يوءدي بالضرورة الى توصيل بعض عناصر الخبرة والكفائة اللازمة ، التي قد تحجم في أحيان كثيرة عن خوض الانتخابات المحلية .. " ص : 29.

/.

المبحث الخامس:

- الوصاية الادارية ركن من أركان اللامركزية الادارية :

يقوم التنظيم الاداري اللامركزي على أساس استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية ، مع خضوع الهيئات المذكورة للوصاية الادارية من جانب هذه السلطة ، وكمقابل لهذا الاستقلال وهو ما يفيد " وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والوصاية الادارية " (1).

وهناك من ذهب الى أبعد من هذا التلازم ، حين ربط بينهما بعاملي الاستقرار والتطور " لا يمكن لاحدى السلطتين المركزية أو المحلية ، أن تتطور او تستقر على حساب الأخرى " (2).

كما أن هذا الاستقلال ، الممنوح - بواسطة القانون - للجماعات المحلية ، لا يمكن أن يكون مطلق الحرية ، لدرجة أن يمس من سيادة ووحدة الدولة ، كما أيضا لا يمكن أن يقيد عملها لدرجة أنها تصبح جزء لا يتجزأ من العملية الهيرارشية ، " لا يتصور أن يمنح المشرع سلطة ادارية مستقلة ، تمثل اقليميا ما ، سلطات ادارية حقيقية وفعلية للبت في بعض المسائل وذلك في مواجهة الدولة ، ولا يمنح في الوقت نفسه ، الدولة - السلطة الادارية العليا - سلطات فعلية للتدخل لمنع السلطة المستقلة " (3).

أما مبررات هذا التقييد ، فهي عديدة ، اذ يرجعها البعض (4) الى قوله :" اذا كان هذا الشخص المعنوي اللامركزي ، يتمتع بصلاحيات أصيلة وخاصة به ، فان هذا الاستقلال ، لايصل الا حد الانفصال المطلق ، والا قطع كل علاقة بين هذه الأشخاص لأن ذلك يوءدي ، مع الوقت ، الى نشوء كيانات سياسية مستقلة عن الدولة ، وهذا ما يخرج عن مفهوم اللامركزية ، فاللامركزية في مفهومها ، ليست تبعية وليست استقلال فهي ليست تبعية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية ، ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع ، بمعنى أن ليس للادارة المركزية ، سلطة تسلسلية على الادارة اللامركزية ، كسلطة على موظفيها .

---

1 - أنظر : R. MASPETIOL ETP. LAROQUE -OP- CITE -P: 9

- في تعبيرهما لهذا التلازم "LA DECENTRALISATION NE VA PAS SANS TUTELLE NI LA TUTELLE SANS DECENTRALISATION"

2 - أنظر أيضا : PAUL BERNARD-OP-CITE-P:10

3 - د . عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 221.

4 - د. خالد القباني - مرجع سابق - ص : 93 و 94.

وهي ليست استقلالا ، بمعنى أن الوحدات الادارية الاقليمية لا تكوّن كيانات مستقلة قائمة بذاتها ، وتتمتع بسلطات الدولة الثلاث ، التشريعية والقضائية والتنفيذية ، وعلاقتها بالادارة المركزية ، ليست علاقة دستورية * بل هي علاقة عضوية " .

وبالاضافة الى هذه العلاقة المتلازمة بين الهيئتين المركزية (الوصية) واللامركزية (الموصي عليها) نتسائل عن الجهة المؤهلة والمقصودة بجهة الوصاية ، هل يمكن لأية هيئة مركزية أن تقوم بهذه الوصاية أم هناك جيهات محددة قانونيا " ومن ناحية أخرى هي - الوصاية - عنصر من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها ، لا يتصور قيام اللامركزية بدونها ، وهذه الوصاية بحكم الغرض الذي تستهدفه ، لا يمكن أن يعهد بها الا الى الحكومة أو الى هيئة تابعة لها * ، ولا يمكن أن يعهد بها الى القضاء أو الى السلطة التشريعية ، لأنه لا يتصور - أي في الغالب الأعم - أن يقوم المشرع بايجاد الحلول للمسائل الثانوية البسيطة ، التي كثيرا ما يتطلبها عمل الهيئات اللامركزية ، والتي لا يتطلب سوى الحلول الفردية ، فالملاحظ أن المشرع لا يتدخل عادة الا عن طريق القواعد العامة التي تتحاش الدخول في الجزئيات والتفصيلات ولا يتدخل أيضا في المسائل الفردية ، لأن ذلك يؤدي الى الخلط بين الاختصاصات " (1) .

كما يمكن تمييز فكرة الوصاية الادارية كشكل من أشكال اللامركزية الادارية عن بقية الأشكال الأخرى ، ومن ذلك : " لا نستطيع اطلاق فكرة الوصاية الادارية على الدولة المركبة أو اللامركزية السياسية ، وانما هي شكل ملازم ومحدد لفكرة اللامركزية الادارية ، وهي شكل ملازم للدولة البسيطة الموحدة .

---

* - للتوضيح ارجع لـ . د. خالد القباني - في توضيحه للعلاقة الدستورية والعلاقة العضوية ، اذ الأولى تبحث في اطار القانون الدستوري ذات العلاقة بالحكم الفيدرالي أو الدول المركبة في حين الثانية تبحث في نطاق القانون الاداري ذات العلاقة العضرية بالدولة الموحدة أو البسيطة - مرجع سابق - ص : 51 و 52.

* - ترجع مهمة الوصاية الادارية في النظام الجزائري الى الحكومة ، الممثلة في وزير الداخلية والجماعات المحلية - من حيث الجهاز المركزي والوالي - من حيث الجهاز التابع له واللامركزي في آن واحد - على البلدية حسب أم رقم - 67 - 24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي .

1 - د. عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 122 و 123.

/.

فاللامركزية الادارية الاقليمية ، التي يمكن قيامها داخل الدولة الموحدة ، تختلف عن اللامركزية السياسية أو الفيدرالية ، التي تقوم داخل الدولة ذات النظام الفيدرالي أي الدولة المركبة ، اذ تنصرف اللامركزية السياسية الى الادارة والتشريع والقضاء مع استنادها كتنظيم سياسي الى الدستور ، بينما تنصرف اللامركزية الادارية الاقليمية الى الادارة ، مع استنادها ، كتنظيم اداري الى القانون". (1).

وخلاصة القول ، فانه يمكننا على ضوء التعاريف السابقة نستنتج أن علاقة الوصاية الادارية باللامركزية ترتكز على جملة أمور أساسية وهي :

1 - لا يمكن تصور وجود وصاية ادارية خارج اطار اللامركزية الادارية ، فالوصاية الادارية هي حل وسط بين المركزية واللامركزية ، اذ لا يمكن تصور وجود وصاية ادارية في ظل المركزية الادارية والا اعتبرت ، رقابة وصائية تسلسلية (هيرارشية)، كما لا يمكن تصور وجودها في اللامركزية المطلقة ، والا اعتبرت لا مركزية سياسية ، شبيهة بالفيدرالية أو الدولة المركبة ، وهو ما يتعارض وفكرة الوصاية الادارية ، التي لا تجد تطبيقاتها الا في الدول ذات النهج اللامركزي ، بمفهومها الاداري والقانوني ، وفي اطار الدولة البسيطة والموحدة ، مثل ما هو في النظامين الجزائري والفرنسي.

2 - تخضع فكرة الوصاية الادارية في اللامركزية الادارية ، الى النهج القانوني وليس الدستوري، حيث الأولى تخضع الى تنظيم العلاقة بين الموءسستين المركزية. واللامركزية في اطار السلطة التنفيذية فقط ، بينما الثانية تتوجه الى تحديد وتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث ، القضائية والتشريعية والتنفيذية ، داخل اللامركزية السياسية - الحكم المحلي - وأيضا علاقتها بالدولة الفيدرالية .

3 - ارتبطت فكرة الوصاية الادارية باللامركزية الادارية ، نتيجة انتشار الأفكار الديمقراطية وحق المشاركة ، وحرية اتخاذ القرارات المحلية وحق المبادأة لديها ، ووجود نظام جديد من العلاقة بينهما ، أساسها الاحترام المتبادل - بين المركزية واللامركزية - وكل ذلك في اطار قانوني وتشريعي واضح.

---

1 - د : بكر القباني - مرجع سابق - ص : 93,.

/.

الفرق بين السلطة التسلسليّة وسلطة الوصاية الادارية

سبق أنْ تعرّضنا في المطلب الثاني من المبحث الثاني لهذا الفصل على أوْجه الاختلافات النظرية بين الرقابة كمفهوم عام والوصاية الادارية كفكرة خاصة واستثنائية ، أمّا الآن فسنحاول دراستها من حيث علاقتها بالسلطة التّسلسلية وسلطة الوصاية الادارية ، لما للرقّابتين من اختلافات موضوعية وعملية ، يرجعها أغلب الفقهاء الى ثلاث مظاهر أساسية هي :

المطلب الأوّل : مظاهر التفرقة من حيث الطّبيعة القانونيّة :

تختلف فكرة الوصاية الادارية عن فكرة السلطة الرئّاسية من حيث الطبيعة و الخصائص القانونية ، حسب رأي الدكّتور : عمار عوابدي : الذي قال " اذ أنْ فكرة السلطة الرئّاسية هي فكرة سياسية قانونية فنيّة علمية وعملية ، بينما أنْ فكرة الوصاية الادارية هي فكرة قانونية بحتة من حيث أسسها وهدفها ومضمونها ، حيث يسود ها مبدأ أوْ قاعدة ، لا وصاية الاّ بنص قانوني ، ومن ثمّ لا تعمل الاّ على أساس القانون وفي نطاقه فقط (1)

ومن مظاهر هذه الاختلافات نجد أنْ السلطة الرئّاسية هي فكرة سياسية ، تمارس عفوا وفقا للمبادىء العامة ودون أيّ حاجة الى نص قانوني يقررّها فهي سلطة عادية تفرضها طبيعة التّنظيم الاداري بينما سلطة الوصاية ، وهنا يكمن الخلاف الجوهري بين المفهومين ، هي سلطة استثنائية لا يمكن افتراض وجودها ولا توجد الاّ بقدر وضمن الحدود التي يقررّها القانون فهي استثناء على الأصل والأصل هو استقلال الهيئات اللاّمركزية (2) "

---

1) د : عمار عوابدي مبدأ تدرّج السلطة الرئّاسية ـ الموسّسة الوطنية للكتاب ـ الجزائر ـ 1984 ـ ص : 273 وانظر ايضا : كل من ـ د /مصطفى أبو زيد ـ مجلة العلوم الادارية ـ العدد الأوّل / 1961 ـ ص : 163 ـ وايضا / د : خالد القبانّي ـ مرجع سابق ـ ص 97 ـ و د / بكر القبانّي مرجع سابق ـ ص : 105 و 115 و 116 ـ و د : اد أحمد محيو ـ مرجع سابق / ص: 115 و د : زين العابدين بركات مرجع سابق ـ ص: 104 :
ـ وانظر ايضا :
_ A. DE LAUBADERE _ op_ cite : P; 94;.

2) د . خالد القبانّي ـ مرجع سابق ص/ 98

يتضح من خلال هذه الوجهة ، أن أهم ما يميز فكرة الوصاية الادارية عن فكرة الرقابة الرئاسية ، هي أن هذه الأخيرة تتميز بكونها ، أنها رقابة آلية وطبيعية ، تفرضها طبيعة وخصائص الرقابة الهيرارشية ، أي رقابة الرئيس على المرؤوس سواء تعلق الامر بعملية التوجيه أو الترقية أو التأديب ، وسواء وجد نص في ذلك أم لم يوجد . بينما فكرة الوصاية الادارية هي فكرة قانونية أي لا وصاية الا بنص قانوني ، فعملية الاقصاء والحلول والتصديق أوعدمه ، لا يمكن اللجوء اليها الا اذا وجدت قاعدة قانونية صريحة ، تنص على ذلك.

كما قد يطغى على الرقابة التسلسلية ، العامل التنظيمي أو السياسي أو القانوني أو العمل أو التقني أو الاداري حسب ما تقتضيه عملية التنظيم الاداري لحل قضية من القضايا الادارية ، بينما الوضع يختلف في الوصاية الادارية ، التي لايمكنها اللجوء الى هذا النوع من الرقابة أو الحلول وباسم أي عذر كان ، ان لم تنص على ذلك قاعدة قانونية واضحة الا في بعض لاستثناءات التي ينص عليها الدستور صراحة .

المطلب الثاني :

الاختلاف من حيث الوسائل

تتعدد الطرق والوسائل المميزة بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية ، وذلك وفقا " لمنطق طبيعة علاقة فكرة السلطة الرئاسية ، القائمة بين الرئيس الاداري، الذي يملك ويمارس حق استعمال سلطة الأمر والنهي الملزم ، ومرؤوس تابع ملزم بواجب الطاعة والخضوع والاذعان لسلطة رئيسه الاداري المباشر ، فوفقا لذلك ، للرئيس الاداري سلطات واختصاصات شاملة على شخص العامل العام المرؤوس ، مثل تعيينه وترقيته ونقله وتوقيفه وتأديبه وفصله عن الوظيفة واحالته للاجازة والتصديق أو بالرفض وبالتعديل وبالسحب والالغاء ، بالحلول محله وبالرقابة والتوجيه والارشاد.

بواسطة الأوامر والنـ ـهي والتعليمات ، أما سلطات واختصاصات ، فكرة الوصاية الادارية ، فهي محدودة النطاق ، ومقيدة بالقواعد القانونية والموضوعية والاجرائية ، باعتبار أن علاقة الوصاية الادارية ، هي علاقة بين شخصين أو هيئتين اداريتين مستقلتين .
اذ أن الوحدات والموءسسات الادارية اللامركزية تتمتع ، بالاستقلال الاداري والقانوني، عن السلطات الادارية المركزية الوصية ، لتمتعها بالتشخيص القانوني " (1).

1 - د . عمار عوابدي - مبدأ تدرج السلطة الرئاسية - مرجع سابق - ص : 275 و 276.

/.

كما للسلطة الرئاسية ، بواسطة الرقابة التسلسلية ، طرق وسائل عديدة أخرى كا" التعيين والترقية وتأديب الموظفين ، في حين أنه ليس لسلطة الوصاية ، مثل هذه الحقوق في وجه السلطات اللامركزية ، فالتعيين للمجالس المحلية ، يتم عادة عن طريق الانتخاب ، واذا ما تم اختيار أعضاء هذه المجالس أو بعض منهم عن طريق التعيين ، فذلك لا يخضع قانونا لسلطة الوصاية أو للسلطة التي عينتهم ، اذ بمجرد تعيينهم ، يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أي رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم " (1).

كما للسلطة المركزية أن تتضمن " امكانية اعطاء أوامر للسلطات التابعة ، أما سلطة الوصاية ، فلا تحتوي هذه النتيجة ، لأن الهيئات الخاضعة للوصاية ، تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي ، يجب على سلطة المراقبة أن تحترمه " (2) .

ومجمل القول ، يمكن الخروج بالاختلافات التالية :

1 - تخضع مجمل الوسائل الممارسة من قبل الرئيس على المرءوس ، الى اعتبارات عديدة ، منها التنظيمية والقانونية والادارية والشخصية ، بينما تخضع هذه الوسائل في الوصاية الادارية ، الى جملة الوسائل التي خولها المشرع للجهات الوصية ، بموجب القانون.

2 - تعد شخصية المرءوس في الرقابة التسلسلية ، شخصية مكملة للرئيس ، بينما شخصية الجماعات المحلية في الوصاية الادارية ، مستقلة عن جهة الوصاية ، وذلك سواء من حيث الهيئات أو الأعمال ، فالهيئة أو المجلس الشعبي البلدي ، غالبا ما يكون منتخب ، مما يضفي عليه صفة الاستقلالية ، وأيضا بالنسبة للأعمال ، التي يكون له ، حق اتخاذ المبادرة لوحده ، دون تدخل الجهات الوصية ، والا اعتبر ذلك خروجا عن القاعدة .

---

1 - د عمار عوابدي - مبدأ تدرج السلطة الرئاسية - مرجع سابق - ص :275و 276.

2 - د . خالد القباني - مرجع سابق - ص : 97.

3 - د . أحمد محيو - مرجع سابق - ص : 115 و 116 وأيضا : د. زين العابدين بركات - مرجع سابق - ص : 103 - وأنظر أيضا :

R. Masnetiol et n. laroque - op - Cité - P : 85

المطلب الثالث :

الاختلاف من حيث الأهداف

تتعدد الأهداف المبتغاة ، بين فكرتي السلطة الرئاسية والوصاية الادارية ، ففي الأولى اذا كانت من أهم أهدافها هي : " القيام بالعمليات الادارية الرئيسية ، وتحريك ودفع وتوجيه الوظيفة الادارية في الدولة ، وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد ، وعلى وجه رشيد وملائم فنيا وعلميا وعمليا وواقعيا ، من أجل انجاز وتحقيق المصلحة العامة ، فان من أهم أهداف فكرة الوصاية الادارية ، هي ضمان تدعيم وحماية الوحدة الدستورية والسياسية للدولة ، وذلك بالعمل على منع السلطات الادارية اللامركزية ، الخروج عن نظام وحدة الدولة ، دستوريا وسياسيا واستراتيجيا ، كما تستهدف ، فكرة الوصاية الادارية ، ضمان عدم خروج الهيئات والوحدات الادارية اللامركزية عن النظام القانوني للدولة وعن المهام والاختصاصات التي انشئت من أجلها " (1) .

كما تهدف الوصاية الادارية ، بصفة خاصة ، الى " المحافظة على مصلحة الدولة ، التي تبدو أول ما تبدو في عدم الاسراف في المصروفات ، حتى لا تختل ميزانية الهيئات المحلية ، فتضطر الدولة الى سد العجز من الميزانية العامة ، وفضلا عن ذلك ، فان على سلطة الوصاية أن تحافظ على مصلحة الهيئات المحلية نفسها ، كما تراقب عدم تجاوز هذه الهيئات للحد الأعلى لما يجب أن تقوم به ، وفي خلال هذا وذاك ، يجب أن تحترم دائما نصوص القانون " (2).

ومن هذه الأهداف أيضا ، ما عبر عنه المشرع الجزائري ، في الأمر رقم 75ـ 76، اذ جاء في المادة : 2 منه : " اذ أن الدولة المكلفة بممارسة الوصاية ، تكون فضلا عن ذلك ، بمثابة التنسيق لعلاقات المؤسسة مع الادارات الأخرى التابعة للدولة ، عندما لا تكون هذه العلاقة مباشرة ومنظمة" (3) .

وجاء في المادة : 3 من نفس الأمر : " تسهر سلطة الوصاية على تواقف نشاط المؤسسات مع السياسة العامة للدولة عن طريق تطبيق التشريع والتنظيم الجاري به العمل (4).

---

1 ـ د. عمار عوابدي ـ مرجع سابق ـ ص : 274 و 275.

2 ـ د . مصطفى أبو زيد . مجلة العلوم الادارية ـ نظام الادارة المحلية في القانون المقارن العدد الأول ـ يونيو ـ سنة 1961 ص : 168.

3 ـ و 4 ـ أمر رقم 75 ـ 76 مؤرخ في 21 نوفمبر 1975 ، يتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الأخرى التابعة للدولة ـ الجريدة الرسمية ج ج د ش ـ عدد : 100 ـ الموافق 16 ديسمبر 1975 ـ ص : 1290.

/.

وانطلاقا من هذه المحددات نستطيع أن نميز فكرة الوصاية الادارية عن الرقابة الرئاسية بمجموعة من الخصائص أهمها :

1- تعد فكرة الوصاية الادارية على أنها رقابة خاصة واستثنائية ومقيدة بنص، يحدد وسائلها وأهدافها ، بينما فكرة الرقابة الرئاسية هي رقابة عامة وشبه مطلقة وخاصة في وسائلها .

2- اذا كانت الرقابة الرئاسية غالبا ما تلجأ الى اعتبارات عديدة في تحديد وسائلها وأهدافها ، كالاعتبارات السياسية والادارية والتنظيمية والذاتية ، فان لفكرة الوصاية الادارية اعتبار واحد محدد هو لا وصاية الا بنص قانوني واضح ومحدد سابقا .

3- تعد اختصاصات المرؤوس في النظام المركزي أو الرئاسي جزءا أساسيا من ارادة الرئيس ، اذ يحق له التدخل في توجيه عمل واختصاصات المرؤوس كيفما شاء ومتى شاء دون أن تحده ضابطة قانونية ، بينما في الوصاية الادارية ، فان الاختصاصات بين الجهازين المركزي واللامركزي غالبا ما تكون محددة على سبيل الحصر ، حيث لا يحق لأي منها الخروج عن اختصاصاتها أو التدخل في الاختصاصات الأخرى ، الا في بعض الحالات الاستثنائية ، كالحلول التي تلجأ اليها الحكومة المركزية وذلك في حالة عجز الجماعات المحلية في تنفيذ مشاريعها المحددة .

4- يستمد الشخص المرؤوس قوته أو ضعفه أو تبعيته من قوة أو ضعف رئيسه ، بينما تكمن قوة الشخص اللامركزي في الوصاية الادارية من استقلاليته ، سواء الادارية أو المالية أو في اتخاذ قراراته أو حرية المبادأة وهي كلها حقوق أصيلة ترجع له أساسا .

5- ترجع مسؤولية الاعمال السلبية المرتكبة من قبل الشخص المرؤوس في أغلب الأحيان الى رئيسه ، لكون أن الأول يستمد هذه المسؤولية والأوامر من الثاني ، بينما الأخطاء التي يرتكبها الشخص اللامركزي في الوصاية اللادارية يتحملها هو أساسا ، بالرغم من تصديق وموافقة الجهاز المركزي ، لأن هذا الشخص مستقل عن الجهاز المركزي الوصي في اتخاذ قراراته بمحض ارادته - في حدود النصوص القانونية - وبالتالي يتحمل كلى الايجابيات والسلبيات المترتبة عن هذا العمل ، والتصديق في هذه الحالة يعني عدم الممانعة فقط .

المطلب الرابع :

التمييز من حيث الملائمة والمشروعية

من بين الخصائص المميزة لفكرتي الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية ، نجد فكرتي الملائمة والمشروعية ، فهناك من يذهب في القول ، بأن فكرة الوصاية الادارية ، لا يمكنها الخروج عن مراقبة المشروعية للجماعات المحلية ، أما الملائمة فهي من اختصاصات الجماعات المحلية ، ولا دخل للجهاز المركزي فيها . حيث تشكل جزءا لا يتجزأ من استقلالية هذه الجماعات ، بينما هناك طرف أخر يقر ويلح على أن الوصاية الادارية يجب أن تتوجه للملائمة والمشروعية معا .

الاتجاه الأول :

ففيما يخص مبدأ المشروعية ، هناك شبه اجماع على احقيته وضرورة وجوده ، اذ " أن جميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها .... والتزام الادارة بالعمل في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة ، هو ما يطلق عليه ، مبدأ المشروعية " (1) وان " الرقابة الادارية الوصائية هي رقابة شرعية فقط ، عكس الرقابة الادارية الرئاسية ، التي هي رقابة واقعية وعملية أكثر منها رقابة شرعية " (2) كما أن الرقابة التسلسلية تتناول بصورة عامة " عمل المرؤوس لجهة قانونيته وملائمته ، بينما رقابة سلطة الوصاية ، تتناول من حيث المبدأ قانونية القرار فقط وليس ملائمته " (3) .

الاتجاه الثاني :

الا أن هناك من يقر عكس هذا الاتجاه ، اذ يقول : " تراقب سلطة الوصاية الادارية في معظم الأحيان ، المشروعية ، ولكن في بعض الأحيان ، تستطيع أن تراقب الملائمة ، وخاصة في الاعتمادات المالية ، وشئون الميزانية ، وذلك أمر لاغرابة فيه ، فالدولة ، هي التي تدفع من الخزانة العامة ، ما قد يوجد من عجز في ميزانيات الهيئات المحلية ، ولذلك كان طبيعيا - ومساهمتها تزداد يوما بعد يوم - أن يعترف لها ، بسلطات أكبر ، من مجرد مراقبة المشروعية ، في هذا الشأن نجد ، أن رقابة المشروعية ورقابة الملائمة تتجاوران"(4).

---

1 - د . محمد كامل ليلي - مرجع سابق ص: 16 - ود. بكر القباني. مرجع سابق - ص:108و109.
وانظر أيضا الميثاق الوطني الصادر في 1976 ص:83 والدستور1976 . ص :65.

2 - د. عمار عوابدي - مرجع سابق - ص : 270 .

3 - د. خالد القباني - مرجع سابق - ص: 98.

4 - د. مصطفى أبو زيد - مرجع سابق - ص: 168 ود. زين العابدين بركات - مرجع سابق ص:104.

./.

الاستنتاج والاقرار:

وفي الأخير ، لانستطيع أن نقر ونعترف بهذا الجمع ، الا في حدود وضوابط وقواعد محددة ، بصفة موضوعية وقانونية - اذ لزم الأمر - للاقرار والاعتراف برقابة الملائمة على الجماعات المحلية ، وهذه الضوابط يمكن حصرها فيما يلي:

1 - ان فكرة أو مبدأ الملائمة ، هي فكرة عامة ، ويكتنفها كثير من الغموض، مما يتيح للسلطة الوصية ، التدخل كيفما ومتى شاءت تحت عذر رقابة الملائمة ، والتي يمكن فهمها في مجموعة من المبررات ، منها الخروج عن المشاريع المقرر تنفيذها ، ومنها تحت مبررات مالية ، لكون أن الدولة هي التي تمول وتدفع من خزينتها هذه الأموال الطائلة للجماعات المحلية .

2 - للاعتراف بمبدأ الملائمة لا بد من خلق حصانة ، تقي الجماعات المحلية ، من تبعيتها للجهاز المركزي ، وخاصة في خلق موارده المالية والاستراتيجية من امكانياته المحلية ، عن طريق زيادة عناصر مصادره الأساسية.

3 - ادراج مادة أو مواد تضاف للقانون البلدي ، تحدد القواعد والأسس والحدود التي تعمل فيها ، رقابة الملائمة ، حتى وان كان قانون رقم 67 - 24 أو القوانين المكملة له ، لم تشر الى هذا النوع من الرقابة ، مما ترك ثغرة في التشريع والقانون البلدي ، يجب استدراكه ، وخاصة بعد مرور تقريبا عشرين (20) سنة عن صدور أول قانون بلدي ، وذلك بتاريخ 18 جانفي 1967 ، وكل هذا يدخل في اطار تحديد العلاقة بين الهيئة المركزية والجماعات اللامركزية بصفة دقيقة خالية من أي غموض من جهة ، ومن جهة ثانية تدعيم أسس وقواعد استقلالية الجماعات المحلية حسب ما تقتضيه مبادىء الوصاية الادارية ، من جهة أخرى.

/.

المبحث السابع :

الوصاية الادارية والاشراف الاداري

يختلف مفهوم الاشراف عن مفهوم الوصاية الادارية من نواحي عدة ، يمكن تبيانها من هذا التعريف المتفق عليه ، فا " الاشراف الاداري هو مجموعة الاجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها ، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون ، وتتضمن هذه الاجراءات : التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي ، وانما يتقرر لهذه السلطة ، بمقتضى مالها من حقوق مترتبة على كونها هي المسئولة عن حسن وانتظام المرافق العامة التي تنشأها ، فمن غير المتصور ان لا يكون للدولة أو السلطة العليا ، سلطان على هذه المرافق بعد انشائها ، فالاشراف على هذه المرافق ، هو من مقتضيات هذه المسئولية .

ومن ثم ، فان مفهوم الاشراف الاداري ، يختلف عن مفهوم الوصاية ، من حيث السند القانوني لكل منهما ، فالمعروف أن الوصاية لا تقرر الا بنص قانوني أو لائحي"(1).

وبالرغم من اختلاف المفهومين كما بينا - فان الفقه الجزائري يخلط بينهما ، فيستعمل لفظ الاشراف للدلالة على معنى الوصاية ، التي لها صفة استثنائية ، وأحيانا للدلالة على الرقابة ، دون تمييز بينها ، وفي هذا المجال ، جاء في ميثاق الجزائر ، للتعبير على هذا الطرح : "... وفي الظرف الحالي يسر تحقيق ، أهداف الثورة الاشتراكية حتما ، بالاشراف الحقيقي والتمويل العميق والمراقبة الفعالة لجهاز الدولة ، سواء في هياكله أو في رجاله ، من طرف الحزب " (2) .

والآن نبحث ، الاجراءات أو السلطات التي تمارسها السلطة العليا ، في نظام الاشراف الاداري ، أو بمفهوم آخر ، اطار وخصائص وقواعد فكرة الاشراف الاداري ، هذا ما سنعرفه في الفقرات الموالية :

---

1 - د . عادل محمود حمدي - الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية - مرجع سابق - ص : 151 و 152.

2 - ميثاق الجزائر - 1964 - ... - اللجنة الوطنية للتوجيه - ص : 115.

/.

أ - سلطة اصدار دوريات بها توجيهات غير الزامية :

" للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وارشادات وتوجيهات عن طريق الدوريات والمنشورات، أو ما يسمى بالاجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية ، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الاجراء ، وبطبيعة الحال ، فليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة ، بل تعد من قبيل النصائح ، ولا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد ، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته ، سوى توجيهات تتعلق بكيفية اداء المرافق العامة لخدماتها ، وبكيفية تسيير هذه المرافق ، فهي تتعلق ، اما بصالح الأفراد أو بصالح الهيئة اللامركزية ، ومن ثم ، فان الاجراء لا يعد اجراءا وصائيا بل اشرافيا . " " (1).

ان هذا النوع من الرقابة ، اللينة أو الخفيفة ، تعد أكثر أنواع الرقابة قبولية واستحبابا من قبل الجماعات المحلية ، وخاصة منها تلك البلديات ذات النشأة الحديثة ، اذ تفتقر الى كثير من عناصر الخبرة والتجربة والممارسة العملية ، والتطبيق السليم للقوانين والتنفيذ الحسن للمشاريع المعقدة ، مما يتطلب معه ، ايجاد صيغة جديدة للتعامل بين الهيئات المركزية والجماعات المحلية ، عن طريق خلق دوريات ، بها توجيهات غير الزامية ، تكون بمثابة دليل ترشيدي وتوجيهي لأعمال وأشخاص الجماعات المحلية ، الى جانب تلك القواعد القانونية المنصوص عليها في الوصاية الادارية .

رافق صدور قانون رقم 67 - 24 المتضمن القانون البلدي ، دورية باللغة الفرنسية ، ذات علاقة بعمل الجماعات المحلية ، تحت عنوان : " مجلة المجموعات المحلية " ثم تلتها مجلة : " حياة المجموعات المحلية " الا أنها لم تعمر الا عشرية واحدة (67 - 78) مما يتطلب اعادة احياء هذا النوع من المجلات والدوريات ، وخاصة لمساعدة تلك البلديات حديثة العهد وغيرها ، بعد تسجيلنا ، بأن هناك أخطاء مترتبة عن التطبيقات المختلفة سواء من حيث ، فهم النصوص أو من حيث التطبيق والممارسة.

1 د . عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 153.

ب - سلطـة الرقابـة غيـر المقررة بنص قانونـي:

فتطبيقا لقاعدة ان: " لا وصاية الا بنص ، فان السلطات الادارية المركزية ، التي تختص بالرقابة الادارية الوصائية على الهيئات والموءسسات الادارية اللامركزية ، لابد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون " (1).

وهذا الرأي ، يستند الى الأصل المقرر في شأن الوصاية الادارية من أنها " قيد لابد أن يكون محددا بنص قانوني ، يبين الأعمال التي ترد عليها الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن ، فاذا كان النص غير متوافر فيه هذه الشروط ، فانه لا يخول للسلطة المركزية سواء اجراءات مادية بحته ، من شأنها تمكين هذه السلطة من توجيه بعض النصائح أو الارشادات أو طلب بعض البيانات والمعلومات ، وهي في ذلك لا تتقيد الا بمراعاة الصالح العام ، ومن ثم فان هذه الاجراءات ، التي تباشرها هذه .. السلطة ، لا تكون في هذه الحالة ، اجراءات وصائية بل اجراءات اشرافية" (2).

ج - سلطة التعيين والتأديب:

درج الفقه في بعض الدول مثل الجزائر (3) وفرنسا (4) ومصر (5) ... على تقسيم الوسائل * الوصائية الى نوعين:

- وسائل تمارسها السلطة العليا ، على الهيئات اللامركزية كالتصديق والالغاء والايقاف والترخيص والاذن والحلول...

- ووسائل تمارسها السلطة العليا على نفس الهيئات اللامركزية وتتضمن تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية و... العزل والتأديب والتوبيخ والايقاف..

وينتهي هذا الرأي (6) الى أن " وسيلة التعيين ووسيلة التأديب ليست من وسائل الوصاية الادارية ، بل من وسائل الاشراف الاداري".

وانطلاقا من هذه الاراء ، نستنتج بعض الحقائق التالية :

---

1 - د. عمار عوابدي - مبدأ تدرج السلطة الرئاسية - مرجع سابق - ص : 269.
2 - د . عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 154 و 155.
3 - ارجع الى أمر رقم 67 - 24 المتضمن القانون البلدي - مرجع سبق ذكره .
4 - أنظر : R . Maspeti l et p. laroque _ OP- cite - P: 346
5 - د . مصطفى أبو زيد - مجلة العلوم الادارية - مرجع سابق - ص : 169 وما بعدها.

* - لمزيد من التوضيح ارجع الى: فصلنا الثالث.

6 - د. عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 156.

/.

1 - ان القرارات التي تصدرها السلطة المركزية ، بشأن تعيين هوءلاء الأعضاء أو تأديبهم ، لا تعد ، فينظرنا ، قرارات وصائية ، لأن هذه القرارات من شأنها اهداركل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية ، وكذلك استبعاد حرية المبادأة لتلك الهيئات المترتب على استقلالها .

2 - ان الأخذ بفكرتي التعيين والتأديب ، كعناصر من فكرة الوصاية الادارية ، لا بد أن نأخذها بكثير من التحفظ والتردد ، ففكرة التعيين ، هي فكرة مرادفة للهيرارشية الادارية ، حيث يكون من حق الرئيس تعيين مروءوسيه ، وحق تالوزير تعيين المدراء ومن حق وزير الداخلية تعيين الـولاة .... أما في النظام الوصائي فان عملية التعيين جد ضعيفة ، خاصة في تلك الأنظمة التي تأخذ بمبدأ الانتخاب ، كالبلدية في النظام الجزائري.

أما التأديب فهو لا يخضع الا انص قانوني فيالنظام الوصائي ،اما اذ رج عن هذا الاطار ، فهو من خصائص السلطة الرئاسية والاشراف الاداري.

ومن أهم أهداف الاشراف الاداري نذكر:

3 - " الاسلوب الخاص بتقديم النصائح والتوجيهات بطرق غير رسمية ، ويحدث ذلك عادة ، على شكل الزيارات الميدانية التي يقوم بها بعض كبار المسئولين في الحكومة المركزية للوقوف على ما يجري ، داخل وحدات الحكم المحلي ، وهنا تكون الفرصة حو تبادل الآراء ، وتقديم النصح المركزي ، في كل ما يساعد على حل المشكلات التي تنشأ في واقع العمل المحلي " (1).

4 - تزويد هيئات الحكم المحلي ، بالحقائق والمعلومات الضرورية عن بعض المشكلات الادارية " (2).

5 - الاجتماعات الدورية ، التي تعقد بين ممثلي السلطات المركزية وهيئات الحكم المحلي ، حيث تثار القضايا المتعلقة بما يجري داخل الوحدات المحلية ، وحيث يتولى المسئولون المركزيون ، اطلاع الأجهزة المحلية على وجهات نظر الحكومة المركزية في أمور معينة تهم هذه المحليات ، ومطالبتهم بأخذ ذلك في الاعتبار عند التخطيط لسياسات العمل المحلية (3).

---

1 - د. اسماعيل صبري مقلد - دراسات في الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة - دار المعارف بمصر - الطبعة الثانية - 1973 - ص : 333 و 334.

/.

المبحث الثامن

تقييم واستنتاج

يتضح من الوهلة الأولى ، أن فكرة الوصاية الادارية لا تختلف كثيرا عن الفروع والعناصر ، الأخرى ، المكونة للمنظومات الادارية من حيث تنظيماتها وعلاقتها من حيث محيطها ، كالتخطيط الاداري والتنسيق والاتصال والتنظيم والرقابة والعلاقات الانسانية وغيرها من العناصر والفروع المكونة للادارة العامة .

غير أن الحقيقة هي غير ذلك ، حيث تشكل فكرة الوصاية الادارية هيكل مستقل ومتميز عن المحددات والمكونات الأخرى ، سواء من حيث الوسائل أو من حيث الوظيفة ، ويمكن تبيان ذلك ، من خلال الاستنتاج والتقييم التالي:

1 ـ تشكل فكرة الوصاية الادارية ، من الناحية التاريخية ، تنظيم جديد ، للعلاقات التي تحكم بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية .

فتاريخيا لم يكن هناك ما يسمى ، بتعدد الأشخاص المعنوية في اطار الدولة الواحدة ، وانما كان هناك شخص معنوي عام واحد هي الدولة ، وأشخاص وهيئات قاصرة وغير موءهلة ، متفرعة عن الدولة ، مما أفقد الأولى كل خصائص الاستقلالية ، منها الاستقلالية المالية والادارية وحرية اتخاذ القرار وحق المبادأة ، وخاصة مبدأ المشاركة .

وكان لهذا الاختلال وعدم التوازن بين الهيئتين المركزية (ذات الشخصية المكتملة) واللامركزية ـ ذات الشخصية غير الموءهلة والمكتملة ـ تأثيره السلبي على استقلالية الهيئات المحلية ، الأن ذلك لم يتعدى القرن التاسع عشر (19) بالنسبة لبريطانيا (حيث كانت هيئات الحكم المحلي لا تسأل عن أعمالها) وبداية هذا القرن بالنسبة لفرنسا (حيث كانت المهد الأول لظهور فكرة الوصاية الادارية ، بمفهومها الاستقلالي) حيث كان لمبدأ وفكرة انتشار الديمقراطية تأثيره المباشر على ظهور الوصاية الادارية من الناحية النظرية والتطبيقية .

2ـ كان لانتشار الأفكار الديمقراطية ، تأثيره الايجابي على المنظومة الادارية بصفة عامة ، وفكرة الوصاية الادارية بصفة خاصة .

الا أن هذا الانتشار لم يكن سهلا ،اذ كانت بداياته ، مع بروز فكرة القومية الداعية للاستقلالية في أوروبا مرورا بعصر التنوير ثم انتشار فكرة مبدأ الفصل بين السلطات الذي

/.

جاء به " مونتسكيو " كل ذلك قلص من دور حكم الفرد والأفكار الأوتوقراطية ، ووسع من دور وحكم الموءسسات ، وخاصة بعد تعاظم مهام الدولة الحديثة اقتصاديا واداريا، مما تطلب ايجاد صيغ وميكانزمات جديدة تحكم علاقة هذه الموءسسات سواء على المستوى المركزي أو اللامركزية الادارية أو لامركزية المرافق أو علاقة كل منهما بالاخرى.

3 ـ ارتبطت فكرة الوصاية الادارية ، منذ نشأتها ، باللامركزية الادارية ، اذ لا يعقل الأخذ بالنهج المركزي وحده ، في الوقت الذي تعاظمت فيه مهام الدولة الحديثة اداريا واقتصاديا ، والتي أصبحت تتطلب اشتراك أكبر عدد ممكن من الموءسسات والشخصيات المعنوية ، كما لا يمكن الأخذ بالنهج اللامركزي وحده ، والا أدى ذلك الى تفتيت وحدة السياسية ، وهو ما يتعارض وفكرة الدولة البسيطة والموحدة مثل ما هو عليه في النظام الجزائري.

لذلك جاءت فكرة الوصاية الادارية ، كحل وسط بين المركزية واللامركزية ، وكوسيلة تنظيمية لعلاقة الهيئات المركزية بالهيئات المحلية ، وذلك على أساس قانوني وتشريعي واضح ومفهوم سلفا .

4 ـ قد تلجأ الرقابة على المستوى الهيرارشي الى مجموعة من الأشكال والعوامل ، وذلك في تعاملها مع محيطها ، كالعوامل السياسية والادارية والفنية والعلمية والموضوعية والوضعية وغيرها بينما فكرة الوصاية الادارية لا تتحرك ولا تنشط الا في اطار تشريعي وقانوني ، يوضح حدود واختصاصات كلا الهيئتين المستقلتين ، لذلك يطلق على الرقابة الوصائية بالرقابة الاستثنائية أو الخاصة ، لما لها من أسس وقواعد خاصة بها ، تختلف وتتميز عن الأشكال والأنواع الأخرى للرقابة ، التي تعتبر من الرقابة العامة .

5 ـ ان الأخذ بالرأي الأخير ـ الرقابة الوصائية الاستثنائية وبنص قانوني ـ لا يعني فصل الوصاية الادارية عن مبرراتها منها السياسية والاقتصادية والمالية والادارية ، وغيرها من مبررات وجودها .

فالتقيد بالمبررات السياسية ، يعني الحفاظ على كيان الدولة واستمرارية وجودها وديمومتها ووحدتها الترابية والجغرافية السياسية ـ جيوبوليتيك ـ كما يجنبها من أي تفكك طائفي أو سياسي.

أما المبررات الادارية ، لوجود فكرة الوصاية الادارية ، الهدف منها ، هو تسيير موءسسات الدولة ـ مركزيا ومحليا ـ بانتظام واتقان وبأقل التكاليف الممكنة .

/.

وفي نفس الاطار ، تهدف المبررات الاقتصادية والمالية ، التقيد بالخطط والمخططات العامة للدولة ، لكونها تملك المؤهلات الفنية والتقنية ، بالاضافة الى الخبرات والتجارب والتخطيط ، والمساعدات في مجالات المالية والقروض ، وغيرها من الطاقات والامكانيات التي لا تتوفر لدى الهيئات والجماعات المحلية ، وخاصة منها تلك البلديات الجديدة والنائية .

6 - ان أهم ما يمكن استخلاصه واستنتاجه من مفهوم والتعريف بفكرة الوصاية الادارية ، هو أن مهما تعددت الأفكار والاتجاهات والنظريات الرافضة والغير مقرة ، بفكرة الوصاية الادارية ، وخاصة ، من حيث القوانين المنظمة لعلاقات الهيئات المحلية بالهيئات المركزية .

- كما سبق أن رأينا ذلك في القانونين الفرنسي والجزائري ، وذلك من منظور الدساتير والمواثيق والقوانين - وبالرغم من ذلك فان هذه الفكرة قد فرضت نفسها ، من الناحية العملية والتطبيقية ، كحقيقة معاشة ، منذ صدور أول قانون بلدي ، تحت رقم 67 - 24 وأخرى رقم 81 - 09 ، حيث خلقت هذه القوانين تنظيم جديد لعلاقة الهيئات المركزية بالهيئات اللامركزية ، وذلك على أسس ، احترام العمل بين موءسستين مستقلتين قانونا ، وحق المبادأة وحرية اتخاذ القرار والاستقلالية المالية والادارية .

كل ذلك ، يخلق الثقة المتبادلة ، وخاصة بالنسبة للجماعات المحلية التي ترى ، بأن من حقها التعبير عن الطموحات المحلية ، وذلك في اطار احترام المصلحتين الوطنية والمحلية والسيادة الوطنية .

الفصل الثاني

صور الوصاية الادارية

صـــور الوصايـــة الاداريـــة

يقصد بصور الوصاية الادارية في هذا الفصل ، مجموع الموءسسات القانونيـة والسياسية والادارية والقضائية ، التي تمارس بشكل أو بأخر ، رقابة عامة ، على الجماعات المحلية ، وذلك في شكلها العام والتوجيهي والارشادي ، من خلال الأنظمة المدروسـة في الاشتراكية والرأسمالية ، والأسس والمحددات السياسية والقضائية والتشريعيـة لهذه الرقابة ، ومدى استقلالية الهيئات والجماعات المحلية فيها ، في اتخـاذ قراراتها بنفسهـا ، في حدود القانون - بعيدا عن أي تأثير خارجي أو مركـزي.

وهذا ، دون الخوض في فكرة الرقابة الادارية - الوصاية الادارية - كفكـرة استثنائية ، تختلف كل الاختلاف عن الصور الأخرى - السياسية والقضائية والبرلمانية. .... - والتي سندرسها في الفصل الثالث والمعنون بـ " وسائل الوصاية الادارية " أو كما يعرفها البعض بـ " رقابة السلطة المركزية - التنفيذية - على مستشاري المجالس وعلى أعمالهم " " (1).

أما الغرض من هذا الفصل ، صور الوصاية الادارية ، هو محاولة للتعرف علـى بعض الأنظمة ، كالنظام الانجليزي والفرنسي والسوفياتي والجزائري ، وأخذ صورة تقريبية لواقع هذه الأنظمة ، والعوامل المتحكمة فيها ، السياسية والقانونية والادارية ، ومدى انعكاس هذه العوامل على الهيئات والجماعات المحلية بصفة عامة ، في ترجمة مبادىء الحكم والادارة الديمقراطية لديها من جهة ثم مدى تأثير هذه الانماط على النظام القانوني والوصائـي في الجزائر من جهة ثانية .

وباختصار ، نحاول انتهاج في هذه الدراسة ، المنهج المقارن ، وخاصة اذ ما عرفنا أن قانون رقم 67-24 والمتضمن القانون البلدي ، وقوانين وتشريعات أخرى ، قد تأثرت بتشريعات وفلسفات خارجية ، وخاصة منها الفرنسية واليوغوسلافية والسوفياتية ، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ شال دباش (2) " الوصاية هي الرقابة التي تطبقها الدولة على الأقاليم الجماعية كلها ، وفي بعض الدول ، تخضع هذه الرقابة للموظفين ، مثل فرنسا وايطاليا ، أما البعض فيجعلون هـذه الوظيفة في يد القاضي ، مثل المملكة المتحدة ، ولكن مهما كانت الطريقة والهدف ، فهي واحدة".

---

1 - أنظـر : CHARLES DEBASHE-OP.CITE-P:88

وعليه ، سنحاول التعرف على هذه الأشكال المدروسة ، وخصائص كل منها ، وذلك من منظور الرقابة الوصائية العامة التي نتعرف من خلالها ، على أهم الجيهات والموسسات ذات الطابع الوصائي ، تجاه الجماعات المحلية ، وأهمها ، رئيس الدولة * والمجالس التشريعية والقضائية والتنفيذية ،

---

* - خول المشرع المصري في القانون رقم 75 لسنة 1971 لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة ، فيما يتعلق بتنفيذ القانون وتشكيل المجالس وسير العمل بها ...... أنظر : د. محمد سليمان الطماوي - الوجيز في القانون الاداري دار الفكر العربي - مصر - 1975 - ص : 240 - بينما هذا الاختصاص لم يشر اليه المشرع الجزائري : لا في ميثاق الجزائر 1964 ولا في ميثاق ودستور 1976 ولا في القانون البلدي رقم 67 - 24 كما سنرى فيما بعد.

/.

المبحث الأول :

الرقابــة في النظــام الانجليــزي

يتميــز النظــام الانجليزي ، في تطبيقاتــه الوصائيــة ، بـا " المرونــة وترك حريــة المبادأة والتصرف للهيئات اللامركزيــة الاقليميــة " (1) فهــذه الهيئات تتمتع بسلطة كبيــرة ولا تخضع الا لسلطــة ضئيلــة من قبــل الحكومة المركزيــة ، كما سنرى فيما بعد ، عندما نتطــرق الى وسائـل الـوصاية الادارية في هـذا النظـام .

وكانت " وحدات نظام الادارة المحلية في انجلترا حتى نهايـة القرن التاســع عشر (19) لا تسأل عن أعمالهـا الا أمام القضاء ، فهي كوحدات مستقلـة ، تقف على قــدم المساواة مع الحكومة ، ولا يمكـن الزامهـا بأي عمـل من جانب الأخيرة " (2) .

وشهـد القرن الحالي ، تغييرا في قاعدة عدم المسئوليـة التي كان أساسهـا " العرف والتقاليد ، ثم تدخلت الحكومـة في أعمالالوحـدات المحليـة ، وازداد تدخلهـا وتعددت وسائــل الرقابـة وخاصـة في الفترة التي تلت الحرب العالميـة الثانيـة" (3).

ان تعدد الاختصاصات ، المنوطـة بالمجالـس المحليـة وتشعبهـا واتساع نطاقهـا ، من شأنهـا أن يوءثـر على الرقابـة الادارية ، التي تزاولهـا الوزارات في العاصمـة ويجعــل لهـا طابعـا خاصـا .

وقـد جـاء الفقيــه " جـون ستيوارت ميـل(4) بنظريـة في هذا الشـأن تعكــس هذا الوضـع فقـال : " اننــا يجـب أن نفـرق ونحـن نراقـب الهيئـات المحليـة ، بيـــن الاختصاصات المحليـة الأصيلـة التي تهـم الوحـدة المحليـة ، وبين الاختصاصات القوميـــة التي تهــم الدولــة بأسرهـا . أما الشئون الأولـى ، كالكنـس والرش والاضائه والعنايـة بالطـرق والشوارع ، فالمجالـس حـرة في ادارتهـا كما يحلـو لها ، ولكن هذه الحريـة لا يمكـن أن تتقــرر بنفس القدر بالنسبـة للثانيـة ، كالتعليم والصحة والبوليـس ، فبالنسبـة للشئـــون الأولى ، يمكـن أن تعالجهـا المجالس المحليـة ، باستقلال كبير ، أما بالنسبة للشئون الثانيـــة ، فيجب أن يعترف للادارة المركزيـة في العاصمـة بالحق أن تعطى التعليمات الضرورية التـــي تحتم على الهيئـات المحليـة تطبيقهـا ".

1 - د. خميـس السيـد اسماعيـل - مرجـع سابـق - ص : 72.
2 و 3 - د. عـادل محمـود حمـدي - مرجـع سابـق - ص : 279.
4 - مصطفــى أبـو زيـد - مجلـة العلـوم الادارية - مرجـع سابـق = ص : 206.

/.

وبعد هذا المدخل ، يجدر بنا التعرف على أهم الموءسسات والهيئات والأشخاص التي ترجع اليها صلاحيات ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية ، بالاضافة الى أهم خصائص وأهداف هذه الرقابة .

المطلب الأول:

رقابة البرلمان

تعرف الرقابة البرلمانية ، بأنها رقابة تشريعية تقنينية ، تحدد سلفا مسار واختصاصات وأعمال الهيئات المحلية ، وبالتالي تعد رقابة سابقة عن الأعمال.

ويختص البرلمان في النظام الانجليزي با " انشاء هيئات الحكم المحلي ومنحها الشخصية المعنوية ، كما يحدد مجال اختصاصاتها وسلطاتها المختلفة ، كما يستطيع من الناحية القانونية أن يزيد هذه الاختصاصات أو السلطات أو يخفضها" (1).

هذا من الناحية القانونية أما من حيث الواقع ، فيلاحظ " أن التقاليد الانجليزية قد أضفت على الاستقلال المحلي ، في تلك البلاد ، صبغة الحق الخالد ، الذي لا تجرؤ أي حكومة في الواقع على النيل منه فضلا عن القضاء عليه " (2).

ويتضح من ذلك ، مجموعة من الحقائق ، التي يتميز بها النظام الانجليزي في مجال الرقابة الوصائية ، عن بقية الأنظمة الأخرى ، في التالي :

أ - ان حق الرقابة الوصائية ، التي يتمتع بها البرلمان الانجليزي ، هي في الحقيقة لا تعدو أن تكون رقابة وصائية بأتم ما تعنيه قواعد وأسس الرقابة الوصائية ، فمن طبيعة البرلمان ، لكونه هيئة تشريعية ، يرجع له الحق في خلق القواعد والأنظمة القانونية المنظمة للمجتمع ، وعليه ، فهذه الرقابة ، لاتعدو الا أن تكون رقابة سابقة وعامة .

ب - أن هذا النوع من الرقابة - البرلمانية - لا يسمح لهذه السلطة بمتابعة أعمال الجماعات والهيئات المحلية ، وذلك لكونها رقابة لاحقة .

---

1 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص :72.

وأنظر أيضا : د. محمد أنس قاسم جعفر - ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - ص : 75.

2 - د. عثمان خليل عثمان - مرجع سابق - ص : 44.

/.

المطلب الثاني

رقابة الحكومة المركزية

ان رقابة الحكومة المركزية في النظام الانجليزي ، تعتبر ضئيلة ، اذا ما فورنت بالرقابة الادارية الشديدة ، الموجودة في النظام الفرنسي أو الجزائري - كما سنرى فيما بعد - ففي انجلترا ، تقتصر حقوق الحكومة في هذا الشأن على ما يلي:

أ - الالتجاء الى القضاء:

للادارة المركزية - الحكومة - حق " الالتجاء الى القضاء ، اذا خالفت الادارة المحلية ، القانون ، وهنا يرغم القضاء ، هذه الهيئات المحلية ، باحترام القانون والمشروعية" (1).

وأيضا في حالة " اصرار الهيئات المحلية على المخالفة ، يحق للحكومة اللجوء الى القضاء ، لارغام الهيئات المحلية على احترام القانون " (2).

وهذا النوع من الرقابة ، غالبا ، ما تضطلع به السلطة القضائية لكونها سلطة محايدة ومستقلة من جهة ولكونها أيضا ، سلطة صاحبة الاختصاص من جهة أخرى.

وهذه السلطة ، لاتتدخل ، الا في حالة رفع دعاوي اليها ، سواء كان ذلك من قبل السلطات المركزية تجاه الجماعات المحلية أو العكس أو من قبل الأفراد ضد الجهة صاحبة الضرر.

أما في النظام الجزائري ، فان هذا النوع من الدعاوي القضائية - وخاصة تلك الدعاوي التي ترفعها الجماعات المحلية ضد السلطة المركزية - لا تزال بعيدة عن مثياتها في النظامين الفرنسي والانجليزي وغالبا ما يتحكم فيها عاملين أساسيين هما :

أ - ضعف التشريع الجزائري في هذا الميدان أي عدم وجود قواعد قانونية وتنظيمية ، تحدد هذا النوع من العلاقة بين الجهازين المركزي واللامركزي ، وغالبا ما تطغى قرارات الأولى على الثانية ، في حالة وجود نوع من هذه المنازعات.

ب - عدم جرأة وأقدام الجماعات المحلية ، على رفع دعاوي ضد السلطات المركزية ، في حالة الخطأ ، وذلك يرجع لعاملين هما :

- عدم وجود تقاليد في ذلك ، وثقة متبادلة البنية الحضارية للجماعات المحلية ، التي غالبا ، لا تؤهلها لهذا النوع من العمل.

---

1 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص : 74.

2 - د. عثمان خليل عثمان - مرجع سابق - ص : 46.

/.

ب - التفتيش على أعمال الهيئات المحلية بطريقة توجيهية :

تقوم الادارة المركزية " بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية ، لا بهدف احراجها، وتصيد اخطائها ، ولكن بهدف توجيهها واسداء النصح والارشاد ، بطريقة ديمقراطية صحيحة " (1).

وقد يمنح البرلمان الحكومة في هذا الشأن " اختصاصات تزيد في أثر هذه الرقابة ، وفي قيمة ما يقدمه مفتشو الحكومة من تقارير سنوية عن المرافق المحلية ، كا لصحة والبوليس والتعليم وغيرها ، ويلاحظ أن هذه التقارير ، يتوقف عليهامبلغ المكافآت الضخمة ، التي تمنحها الخزانة العامة ، سنويا ، للمرافق المحلية ، وهي مرافق تعتمد عليها الميزانيات المحلية الى حد كبير ، وبدونها تضطر الهيئة المحلية ، الى زيادة الضرائب على الممولين ، وبالتالي تثير سخطهم ، وهذا ما لا تطيقه ، هيئة نيابية ، أمرها بيد هوءلاء الناخبين " (2).

كما تأخذ ، هذه الرقابة ، صورة التفتيش الاداري والتفتيش الحسابي.

أما التفتيش الاداري ، فالغرض منه هو " التحقق من حسن أداء المجالس المحلية لخدماتها ، ويقوم بهذا التفتيش،الوزارات المختلفة ، وتتولى وزارات التفتيش على أعمال المرفق التابع للمجلس المحلي ، الذي يوءدي نشاطا مماثلا لنشاطها ، فالتفتيش الاداري هو الذي يحدد حجم الاعانات السنوية ، التي تمنح لهذه المجالس ، ويعد وسيلة رقابية في هذا الصدد " (3).

أما التفتيش الحسابي فانه يتم ، بواسطة وزارة الاسكان والحكم المحلي ، التي تتولى " تعيين المفتشين الحسابيين ، ويمارس هوءلاء المفتشون أعمالهم ، باستقلال عن الوزارة ، التي لا تملك سلطة التوجيه بالنسبة لهم ، وتحدد القوانين المختلفة ، اختصاصات المفتشين الحسابيين ، والتي يمكن تلخيصها ، في مراجعة الأعمال المالية للمجالس المحلية ، للتحقق من صدورها وفقا لما جاء بميزانيتها .

---

1 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص : 74.

2 - د. عثمان خليل عثمان - مرجع سابق - ص : 46.

3 - د. عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 291.

/.

خاصة فيما يتعلق ، بأوامر الصرف والتأكد من مشروعياتها ويقوم المفتشون ، بشطب كل مصروف غير قانوني .

ويعتمد وزير الاسكان والحكم المحلي ، على هذه التقارير عند توزيع الاعانات المالية على المجالس المحلية ، وقد يكون من نتيجة ما يرد بها ، من ملاحظات حرمان أو تخفيض الاعانات الممنوحة لبعضها" (1).

ويبدو من خلال هذا النوع من الرقابة على الهيئات المحلية ، بأنها رقابة حوافز، بمعنى أنها تعبر عن نمط الانتاج الرأسمالي ، الذي يعتمد ، على عاملي الحرية والاستقلالية من جهة وزيادة الربح وتسجيع الحوافز من جهة أخرى.

وهذا التزاوج بين التنظيم الاقتصادي والتنظيم الاداري وجد فعاليته وتطبيقاته أكثر في النظام الانجليزي ، حين ربط مساعداته بمدى فعالية ومردودية الهيئات المحلية .

ج - الرقابة اللائحية :

للادارة المركزية ، في بعض الحالات التي يقررها القانون ، أو بناء على تصريح البرلمان - الحق في اصدار اللوائح مثال ذلك ، انه " يحق لوزارة الحكم المحلي في انجلترا ، عمل سن اللوائح لتنفيذ القانون الخاص بموضوع الاحسان العام ، الذي تتولاه الهيئات المحلية ، ولا شك أن ذلك الحق ، ينطوي على نوع من الرقابة العامة على سلطات واختصاصات الهيئات اللامركزية ، ولكنه يطبق في أضيق الحدود" (2).

وهناك حالات استثنائية ، تتمتع فيها الحكومة المركزية ، ببعض مظاهر الرقابة الادارية ، بالمعنى المعروف في فرنسا ، ومن ذلك اشراف الحكومة المركزية في انجلترا على الهيئات المحلية ، في" اصدار اللوائح المحلية ، أو التصرف في الاملاك البلدية ، وفي موضوع مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية ، وفي اشتراط تصديق الحكومة أواذنها في مباشرة بعض الأعمال " (3).

---

1 - د. عادل محمود حمدي - مرجع سابق - ص : 291.

2 - د . خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص : 74.

3 - د . عثمان خليل عثمان - مرجع سابق - ص : 46.

/.

اذن ، بالرغم من الاستقلالية الكبيرة التي تتمتع بها الهيئات المحلية في النظام الانجليزي ، فانه يبقى للجهاز المركزي ، سلطات على الهيئات المحلية ، الا أنها لا تخرج عن القواعد والأسس التالية :

1 - لا تطبق الرقابة اللائحية ، من قبل الادارة المركزية على الهيئات المحلية في النظام الانجليزي ، الا اذا نصت على ذلك ، النصوص والقواعد القانونية التي تحكم علاقة السلطتين المركزية والمحلية .

2 - لا تطبق هذه الرقابة الا في حدود ضيقة ومحدودة ، تفرضها ظروف الاهمال وعدم تطبيق المشاريع المحلية من قبل الهيئات المحلية .

3 - تلجأ السلطة المركزية الى هذا النوع من الرقابة - اللائحية - في حالة خروج الهيئات المحلية عن بعض اختصاصاتها ، وسوء استعمال مواردها المالية ، التي يحددها القانون، وهي اختصاصات غالبا ما تكون على سبيل الحصر ، مما يتطلب الالتزام بها .

أهداف الرقابة الادارية :

هذه الأهداف ، تحدد طبيعة الهيئات المحلية في انجلترا ، فهي هيئات ادارية ، ذات اختصاصات واسعة ، وهي في الوقت ذاته هيئات مستقلة .

ـ لا :

بما انها ، هيئات ادارية ، فان الرقابة يجب ن تحقق ، من " حسن سيرها ماليا ، فيجب أن تتحقق من الناحية المالية أن المرافق تدار فعلا ، طبقا للقواعد المالية السائدة ، وان الاعانات الحكومية التي تدفع لها ، لا تبعثر بشكل مخالف للقانون ، ويجب أن تتحقق من الناحية الادارية ، أن المرافق المحلية تسير على أحسن وجه ، وان كل منها يقدم الخدمة على النحو الذي أراده القانون فعلا ، "(1).

ثانيا : واما أنها " هيئات ذات اختصاصات واسعة ، فان هذا يستتبع ، أن نضع لتصرفها بعض الضوابط ، فبرامج التعليم ، يجب أن تتضمن وحدتها في جميع المدارس"(2).

---

1 و 2 - د . مصطفى أبو زيد - مجلة العلوم الادارية - مرجع سابق - ص : 241 و242.

/.

ثالثا : واما أنها ، هيئات مستقلة ، فان هذا يعني أن يعترف لها ، بقدر غير قليل من الحرية في التصرف ، وعلى حد تعبير وزارة الصحة سنة 1951 فان الرقابة الادارية ، يجب أن تركز على بعض النشاط الأساسية ، تاركة أكبر قدر ممكن من التفصيلات الادارية للهيئات المحلية ذاتها " (1) .

بالاضافة الى ذلك ، عنك الأهداف السياسية والديمقراطية حيث لا يعقل أن يعطى لهذه الهيئات ، قدر من الاستقلالية الادارية والمالية واختصاصات واسعة ، دون حسن المشاركة والانتخاب التي تمثل ركائز أساسية في أي عمل محلي من جهة ، واحترام السيادة الوطنية والمصلحة العامة الوطنية والمحلية من جهة ثانية .

المطلب الثالث :

الرقابة القضائية

تأخذ انجلترا بنظام القضاء الموحد ، أي ان المحاكم العادية هي التي تختص بالفصل في كل أنواع المنازعات سواء العادية أو الادارية وذلك تطبيقا لقواعد القانون العام التي تطبق على الأفراد والادارة .

وفي هذا الصدد ، فان المحاكم القضائية ، تختص " بالفصل في المنازعات بين الأفراد والهيئات المحلية ، أو بين الهيئات المحلية بعضها وبعض ، أو بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية ، سواء من حيث الالغاء أو التعويض عن الأضرار الناجمة عن نشاط الهيئات المحلية ، ويستوي في ذلك أن يكون طلب التعويض نتيجة اخلال الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية أو نتيجة تنفيذ قرارات أصدرتها أو لعمل مادي قامت به وتدخل في اختصاصها " (2).

وتستطيع المحاكم القضائية أن تصدر أمرا قضائيا الى الهيئات المحلية في حالة امتناع هذه الأخيرة ، عن القيام باختصاصاتها الاجبارية .

ونفس الوضع في اصدار أوامر للأفراد في حالة المخالفة للقوانين واللوائح والقرارات المحلية ، كمخالفة أحد الأفراد لقانون الصحة العامة أو لقانون تخطيط المدن وقيامه بالبناء في مكان غير مرخص بالبناء فيه (3).

---

1 - د. مصطفى أبو زيد - مرجع سابق - ص : 211 - ود . عادل رشيد الجاوشلي - اللامركزية الاقليمية في نظم الادارة العامة في الدول المختلفة مطبعة الارشاد - بغداد - 1967 - ص : 48 و 49 و 50.

2 و 3 - د . محمد أنس قاسم جعفر - مرجع سابق - ص : 78.

المطلب الرابع :

تقييم نظام الرقابة الانجليزية

أثارت هذه الرقابة ، معارضة في انجلترا بشأن ضرورتها والنتائج المترتبة عليها ، لما تمثله من تعد على استقلال الهيئات المحلية ، ومن الحقوق اذا ما استمرت ، أن تفقد هذه المجالس استقلالها ، فتصبح تحت قبضة الحكومة وبالتالي فرعا من فروعها .

والواقع أن هذه الخشية ، مبالغ فيها ، فالرقابة الادارية ـ وان كانت اخف ثقلا من مثيلاتها في الجزائر والاتحاد السوفياتي وفرنسا كما سنرى فهي ضرورة لكفالة وحدة الاتجاه العام ، السياسي والاداري ، لنشاط وحدات هذا النظام ، ولضمان حسن سير وانتظام المرافق ، والكفاية المطلوبة في الخدمات التي تؤديها .

وهذه الرقابة ، لا يمكن أن يخشى من وجودها على استقلال الوحدات المحلية ، لأنها لا تعدم حرية المبادأة التي لمجالس هذه الوحدات.

ويرى بعض شراح الانجليز " ان تقوم السلطة المركزية ، بتوحيد وسائل الرقابة وتبسيطها ، ولا تتدخل في المسائل التفصيلية ، لأن ذلك من شأنه أن يضيق من حرية المبادأة بالنسبة للمجالس المحلية ، وان لا تمارس هذه الرقابة ، الا بالقدر الضروري لتحقيق أغراضها"(1).

ان الرقابة في النظام الانجليزي ، وان كانت أخف ثقلا في بعض صورها ، من تلك القائمة في الأنظمة المحلية الأخرى ، الا أنها تعد أحيانا ، وبخاصة عندما تمارس على " الأعمال المالية أشد قسوة وأكثر جدية منها في الأنظمة الأخرى " (2).

كما أن الاسلوب الانجليزي ، يختلف عن الاسلوبين الفرنسي والجزائري اذ أنه يتميز بأنه " يراعي عدد السكان وأهميتها العمرانية وطابع نشاطها الاقتصادي ومواردها المالية .. فالبيئة الريفية ، يخصها بمجلس ريفي له بنيان اداري ملائم ، ثم البيئة الحضرية لها مجلسها الحضري ، ثم المجلس البلدي الداخل في نطاق المحافظة الى مجلس المحافظة في النهاية"(3).

أما فيما يخص الاختصاص ، فهو أيضا يختلف عن الاسلوبين الجزائري والفرنسي اذ " لا يجعل للوحدات المحلية اختصاصا مبهما شاملا لشئون الوحدة بل يشرع البرلمان لكل مرتبة من هذه المراتب اختصاصات معينة على سبيل الحصر لا تتعداها الى سواها ، فاذا شاءت المزيد من الاختصاصات بسبب ظروف أو ملابسات خاصة بها ، فهي تتقدم الى البرلمان نفسه بما يسمى " مشروع قانون خاص " تلتمس تشريعا خاصا بها ، يجيز لها هذا الاختصاص المنشود " (4).

اذا ، لا محل في هذا النظام للوصاية الادارية بالمعنى الفرنسي بل كل اشراف الحكومة المركزية على السلطات المحلية ـ أو على الأصح اشراف الوزارات التي لها اتصال بالشئون المحلية ـ ينحصر بالأخص:

1 ـ التثبت من مراعاة الهيئات المحلية لقانون اختصاصها .
2 ـ التحقق من وصول الهيئات المحلية الى مستوى معين من الكفاية في انجاز المرافق الموكولة اليها "(5).

---

1 و 2 د. عادل محمود حمدي ـ مرجع سابق ـ ص : 75.
3 و 4 و 5 د. محمد عبد الله العربي ـ كيفية تشكيل المجالس المحلية ـ مجلة العلوم الادارية 1967 ـ العدد الأول ـ ص : 64.

وعليه نستخلص مجموعة من المحددات التي يتميز بها النظام الانجليزي وهي:

1 - ان الرقابة الادارية لا تمتد الى كل أعمال المجالس المحلية بل تقتصر على جزء محدد من نشاط المجالس الخاضعة لها ، وهي تلك المسائل التي حددها القانون ، كاصدار اللوائح والتعليمات والأوامر والارشادات الصادرة الى المجالس المحلية بخصوص مزاولتها العمل. مثال ذلك . " الارشادات والتعليمات التي أصدرها وزير التعليم في انجلترا الى الهيئات المحلية ، متضمنة نبقية تنيفذ السياسة التعليمية التي وردت بقانون التعليم الصادر سنة 1944 " (1) .

2 - ان الهدف من هذه الرقابة هو التأكد من تنيفذالمجالس المحلية كل المهام الموكولة اليها . وانما توءدي خدماتها للأفراد دون تمييز بينهم وأن المرافق المحلية توءدي الخدمات بالكفائة والفاعلية المطلوبة .

3 - انها تقوم باستخدام الاعانات المالية الممنوحة لها من السلطة المركزية استخداما أمثل .

4 - ان هذه الرقابة تختلف طرقها وأساليبها باختلاف المجالس .

5 - مراعاة عدد السكان وأهميتها العمرانية وطابع نشاطها الاقتصادي ومواردها المالية .

6 - التقسيم الاداري للمجالس المحلية تأخذ شكل هرمي حيث طبيعة الهيئة المحلية ، فالبيئة الريفية يخصصها بمجلس ريفي له بنيان اداري ملائم ، ثم البيئة الحضرية لها مجلسها الحضري ، ثم المجلس البلدي الداخل في نطاق المحافظة الى مجلس المحافظة .

7 - أما فيما يخص توزيع الاختصاص ، فهو أيضا يخضع الى طبيعة وخصائص هذه الهيئات اذ من حق البرلمان أن يشرع لكل مرتبة من هذه المراتب اختصاصات معينة على سبيل الحصر لا تتعدى الى سواها ، فاذا شائت المزيد من الاختصاصات فهي تتقدم الى البرلمان تلتمس تشريعا خاصا بها .

8 - تتمتع الهيئات المحلية في النظام الانجليزي ، بالاستقلال المحلي ، لامثيل له في الأنظمة الأخرى ، وذلك نابع من التقاليد الانجليزية حيث لا تجرؤ أي حكومة النيل منه .

9 - الاستقلال المالي : تزداد أو تنعف ، مساعدات الدولة للهيئات المحلية ، حسب ما يقدمه مفتشو الحكومة من تقارير سنوية عن المرافق المحلية ، وتصرفاتها بالايجاب أو بالسلب.

---

1 - د . محمد أنس قاسم جعفر - مرجع سابق - ص : ٧٦.

/.

المبحث الثانـي :

الرقابـة في النظـام الفرنسـي

للدولـة في هذا النظام ، الذي يمكن أن يسمى بالنظام الفرنسي ، رقابـة قوية علـى الهيئات اللامركزية ، وتأخذ هذه الرقابـة ، الصور الثلاث السابق ذكرها في النظام الانجليزي، أعني بها ، برقابـة البرلمان أو الرقابـة التشريعيـة والرقابـة القضائية ورقابـة الحكومة أو الرقابة الادارية ، وتعتبر هذه الأخيرة - وهي موضوع دراستنا - أشد أنواع الرقابة من الصور الأخـرى ، سنتعـرف على كل منها على النحو التالـي:

المطلب الأول :

الرقابـة التشريعيـة

فالأشخاص اللامركزية هنا ، كما في النظام الانجليزي وبشكل أوضح ، من منح السلطة التشريعية ، فالسلطة المشرعة العليا ، أعني السلطة الموءسسة ، قد تتولى " انشاء الأشخاص اللامركزية وتعترف لها باستقلالها ، بل وقد تضع المبادىء الأساسية الخاصة بهذه الأشخاص"(1).

فرقابـة السلطة التشريعية تظهر ، عند انشاء الهيئات المحلية ووضع المبادىء الأساسية التي تسير عليها وتنظيمها ، ومن حق السلطة التشريعية " تعديل هذه الأحكام أو الغاء بعضها"(2).

وتعتبر الهيئات المحلية في النظام الفرنسي من منح السلطة التشريعية ، وتظل هـذه السلطة ، صاحبة الحق في " الغاء ما وضعته من تشريعات في هذا الشأن " (3).

ان الأخذ بهذا الرأي ، قد تكون فيه مبالغة ، فهناك حقيقة ان السلطة التشريعية - أو البرلمان - هي صاحبة السلطة في تقنين وتشريع كل الأحكام الخاصة بسير أعمال واختصاصات الهيئات المحلية ، وهي التي تنظم العلاقة بين الجهاز المركزي والهيئات اللامركزية ، وهي التي تحدد وتبين الاطار المالي والاداري والاقتصادي الذي يجب أن تلتزم به .... الخ الا أنها لا تكون مطلقة الحرية في الغاء ما وضعته من تشريعات ، لكونها تستمد قوتها من استقلاليتها ومن شخصيتها المعنوية .

---

1 - أنظـر : CHARLES EBASH - OP- CIT.-P - : 88 .
- د. عثمان خليل عثمان - مرجع سابق - ص : 46 - 47. و د. زين العابدين بركات - مرجع سابـق - ص : 95.

2 - د. عادل محمود حمدي - مرجع سابـق - ص : 119.

3 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص : 75 و د. أنس قاسم جعفر = مرجع سابق ص:101.

/.

المطلب الثاني :

الرقابــــة القضائيـــــة

تخضع الهيئات اللامركزية في النظام الفرنسي لـ" رقابة القضاء الاداري ، بالمنازعات الادارية ، سواء تعلق الأمر بأجهزة مركزية أو لا مركزية ، تخضع لرقابة القضاء الاداري وعلى رأسه ، مجلس الدولة الفرنسي " (1).

كما تباشر رقابتها عند الطعن أمامها ، في تصرفات الهيئات المحلية ، ويتولـــى القضاء الاداري الفرنسي ، " الفصل في المنازعات الادارية التي تتصل بتصرفات الهيئات المحلية"(2)

اذن ، فأوجه الاختلاف واضحة ، بين الرقابة التشريعية والرقابة القضائيـــة ، فالأولى هي رقابة سابقة أما الثانية فهي رقابة لاحقة، حيث هذه الأخيرة ، لا يمكنها التدخل في حالة رفع دعوى أو توجيه طعن ، من قبل الجهاز المركزي أو أي هيئة أو فـــرد ، يرى فيه خروج الهيئات المحلية اما عن المشروعية أو عدم احترام المصلحة العامة أوخروجها عن اختصاصاتها القانونية ، من هنا يحق لها ، الغاء القرار المضر أو اصلاح الخطأ المرتكب.

المطلب الثالث:

الرقابة الادارية :

اما رقابة السلطة المركزية ، فقد اصطلح الفقه في فرنسا على تسميتهـــا بـ" الوصاية الادارية ، وهي رقابة مشددة ، نظرا لأن اختصاصات الهيئات المحليــة ، لم يحددها المشرع على سبيل الحصر "(3).

ويلاحظ في هذا المقام ، بصفة أساسية " أن رقابة الحكومة ، قد تبدو باديء ذي بدء، مصطبغة بالطابع التنظيمي ، أعني أنه قد تكون للحكومة سلطة لائحية (أي سلطة التشريع الثانوي) بالنسبة للأشخاص اللامركزية ، وتظهر هذه السلطة أولا ، فيما قد تتولاه الحكومة ، بلائحة من انشاء هذه الأشخاص وتنظيمها .

والمظهر الثاني لهذه الرقابة اللائحية ، فيما تقوم به الحكومة من اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين المنظمة للأشخاص اللامركزية ، عندما يتولى المشرع تنظيمها بقانون.

---

1 ـ د. خميس السيد اسماعيل ـ مرجع سابق ـ ص :75.
2 ـ د. عادل محمود حمدي،مرجع سابق ـ ص :119.
3 ـ د. عادل محمود حمدي ـ مرجع سابق ـ ص: 119 ـ و د. محمد عبد الله العربي ـ مرجع سابق ـ ص : 63 و د. محمد أنور قاسم جعفر ـ مرجع سابق ـ ص :102.

./.

ويمكن تسمية هذا النوع من الرقابة ، باسم " الرقابة الادارية اللائحية ".

في هاتين الصورتين ، تظهر رقابة الحكومة ، في شكل أوامر تنظيمية ، أي قواعد مشرعة تلتزم بها الهيئات اللامركزية ، ولكن قد تظهر هذه الرقابة كذلك ، في شكل أوامر فردية ، تواجه بها حالات بالذات ، ولذا يمكن تسميتها بالرقابة الادارية الفردية ، وهي رقابة مختلفة الدرجات متعددة الصور ، وقد تأخذ الدولة ، في تشريعها ، ببعضها أو بكلها ، وقد تأخذ باحدى هذه الصور ، وذلك حسب أهمية الموضوع ، كما أن الأمر متوقف كذلك على مدى نضوج الروح الاستقلالي المحلي ومقدار مسايرة المشرع والحكومة لهذا الروح (1).

ويفهم من ذلك أن الرقابة الادارية ، في النظام الفرنسي ، غالبا ما تأخذ شكلين أساسين.

1 - يتمثل الشكل الأول ، في تلك الرقابة ، التي يحددها المشرع في شكل قوانين وقواعد تشريعية ، يضطلع الجهاز الاداري التنفيذ المركزي العام بتنفيذها ، تجاه الجماعات والهيئات المحلية ، وهو ما يطلق عليها بـ " الوصاية الادارية " التي غالبا ما تتوجه الى الرقابة الوصائية على الهيئات والأشخاص من جهة والرقابة على الأعمال من جهة ثانية.

وهذا النوع من الرقابة الوصائية ، يحدد بدقة ، مجالات التدخل ، سواء تعلق الأمر بالأشخاص أو بالأعمال . وبدون استثناء ، بمعنى أنها رقابة عامة على كل الهيئات المحلية.

2 - اما الشكل الثاني ، لهذه الرقابة ، هو ما يطلق عليه بـ " النصوص المكملة " وهي تتشابه في ذلك بـ " الرقابة اللائحية " في النظام الانجليزي ، وغالبا ما تأتي لتسد ، اما فراغ قانوني ، واما لضعف وتثاقل الهيئات المحلية على تنفيذ بعض الاختصاصات ذات العلاقة المباشرة بحياة المواطنين المحليين.

وهاذين الشكلين ، هما اللذين أخذ بهما المشرع الجزائري كما سيأتي ذلك فيما بعد.

---

1 - عثمان خليل عثمان . - مرجع سابق - ص : 49 و 50.

./.

المبحث الثالث :

الرقابـــة في النظام السوفياتي

عندما قامت الثورة السوفياتية بالبلاد ، فانها أخذت تطور نظام الادارة المحلية بأسلوب جديد ، يستلهم أبعاده وملامحه من أسلوب المركزية الديمقراطية ، وفي ظلـــه يترك للادارة المحلية ، الحرية في ادارة أجهزتها الادارية من الناحية التنفيذية ، كما تخضع هذه الهيئات لوصاية الادارة المركزية التي لا تسمح للهيئات المحلية بالانحراف عن السياسة العامة للدولة ، وفي هذا الاطار ، يخضع قادة المجالس الأدنى لتوجيهات المجالس الأعلى وهكذا (1)

كما أن ، نظم الرقابة السوفياتية ، تركز أشد التركيز على الاعتبارات المتصلة " الوحدة المذهبية أو الايديولوجية ، والتحقق من عدم انفصال الجهاز الحكومي عن هذا الاطـــار المذهبي ، ثم توفير الظروف الكفيلة ، بتحقيق أقصى الدعم لهذا الجهاز ، في آدائه المسئوليات" (2).

وعليه ، فمدى تقارب أو تباعد هذا النظام عن الأنظمة الغربية - التي مرت معنا - فيما يخص الأشكال الثلاث للرقابة ، أي الرقابة القضائية والتشريعية (السياسية) والاداريـــة (الحكومية) التي تنبثـــق أســـاسا من فكرة مبدأ الفصل بين السلطات ، وهو تقسيم ديمقراطي غربي - حسب ما يعبر عنه - ومدى تطابقه أو تعارضه مع النظام السوفياتي ، الذي يختلف فـــي بنياتـــه وهيكلتـــه الايديولوجيـــة والاجتماعية عن الأنظمـــة الغربية .

هذا ما سنعرضـــه من خـــلال الفقرات التاليـــة :

المطلب الأول:

الرقابـــة الاداريـــة

تختلـــف النظـــرة الى الدولـــة في النظم الاشتراكية عنها في الدول الغربية التقليدية ، فالدولـــة في النظم الأولى " تمثل مجموع مصالح الشعب ، دون أن يعترف لأية جهة ، عامة أو خاصة بمصلحة ذاتية لا تنبثق عن مصلحة الدولة ككل ، وتبعا لذلك ، فان وحدات الادارة المحلية ، لا تمثل ولا تمثل مصالحها الذاتيـــة المستقلة عن مصلحـــة الدولـــة ، بل تمثل أجزاء من مصلحة الدولة محددة بأقـــاليـــم معينـــــة .

1 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص :200 و 201.

2 - د . اسماعيل صبري مقلد - دراسات في الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة - دار المعارف بمصر - الطبعة الثانية - 1973 - ص : 300.

ومن هذه النظرة أيضا ، تنطلق نظرية المركزية الديمقراطية ، التي تقابل نظرية فصل السلطات في النظم الغربية وتتناقض معها ، فبينما يتميز في ظل نظرية فصل السلطات، اختصاص السلطات المحلية عن اختصاص الادارة المركزية ، واختصاص السلطة التقريرية عن اختصاص السلطة التنفيذية ، ويعتبر القانون والنظام هما اللذان يحددان الصلة بين هذه السلطات جميعا ، ويقيمان التوازن فيما بينها ، فان المركزية الديمقراطية ، تنظر الى السلطات المختلفة ، على أنها ممثلة لمجموع الشعب ، ومتكاملة تكامل هذه الادارة، دون أن تكون لها مصالح متناقضة ، مادامت كلها تستوحي أعمالها من مصلحة الدولة ككل، ولذا ، فان لا مبرر للفصل بينها ، الفصل التقليدي ، بالمعنى الذي تتبناه الديمقراطية الغربية " (1).

اما أهم المحددات والخصائص التي تحكم فكرة مبدأ المركزية الديمقراطية ، يمكن استقصائها من المحددات التالية :

أ ـ اختيار كل الأجهزة التقريرية بالانتخاب المباشر .
ب ـ تبعية الهيئات الأدنى للهيئات الأعلى ومسئوليتها تجاهها .
ج ـ تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التقريرية ومسئوليتها اتجاهها .
د ـ اعطاء مقررات الهيئات الأعلى ، صفة الالزام بالنسبة للهيئات الأدنى " (2).

ومن مقتضيات ذلك في مجال الادارة المحلية :

أ ـ ان كل وحدة ادارية ، تمارس الاختصاصات المعهود بها اليها بالاستقلال ، من حيث المبدأ ، وتكون مقرراتها نافذة ، دون أن تكون بحاجة الى تصديق مسبق من مرجع آخر.
ب ـ ان ممارسة اختصاصات أي مجلس مقيدة بتوجيهات المجلس الأعلى منه ، وهكذا حتى الوصل، الى مجلس الشعب في الاقليم ، الذي يتقيد بتوجيهات مجلس الشعب على مستوى الدولة ، ويخضع لارادته .
ج ـ ان أي مجلس تنفيذي ، يخضع لارادة مجلس الشعب الذي انبثق عنه من جهة ، ولارادة المجلس التنفيذي الأعلى من جهة ثانية على أن يبقى خاضعا عند التعارض ، لارادة مجلس الشعب الذي يتبع له .

---

1 ـ كمال نور الله ـ أوجه الرقابة على السلطات المحلية في سوريا ـ المنظمة العربية للعلوم الادارية ـ مايو 1978 ـ ص : 24 و 25.

د :- ان كل المجالس المحلية ، في النتيجة ، تخضع لارادة مجلس الشعب على مستوى الدولة ، وينوب عن هذا المجلس في حالة عدم انعقاده ، اما مجلس الدولة (مجلس الرئاسة) كما في الاتحاد السوفياتي وبولونيا ، أو مجلس الوزراء ، في بعض الدول الاشتراكية الأخرى كتشيكو سلوفاكيا "

" وهكذا ، فان الوحدات الادارية ، تخضع في مجال الرقابة ، من قبل المراجع الأعلى، الى نوع من الرقابة الادارية التسلسلية ، التي اذا ما وصلت الى أقصى مداها النظري ،حولت الادارة المحلية الى مجرد فروع للادارة المركزية ".

" واذا كان الأمر كذلك بالنسبة الى الرقابة على الأعمال ، فان الرقابة على الأشخاص، تأخذ مداها الواسع أيضا ، وهي تتناول كل العاملين في مجال الادارة المحلية ، دون أية ضمانة أو حصانة " (1).

ان قادة هذه الأجهزة ، على اختلاف مستوياتهم ، يخضعون لرقابة ادارية وسياسية شديدة ، كما يتقيدون بتعليمات وتوجيهات كثيرة ، لاتقتصر على الخطوط العريضة للسياسة العامة ، بل تشتمل على كل التفصيلات المتعلقة بالتنفيذ ، لاسيما ماتعلق منها بالتمويل ، وتنفيذ المخططات الاقتصادية السنوية والربع سنوية ، مما خلق الكثير من مساوىء البيروقراطية ، وضاعف من سلطة الأجهزة المركزية " (2).

اما عن كيفية ممارسة هذه الرقابة ، فهي " تتم من خلال عدد كبير من الأجهزة التي من أهمها ، مجلس الوزراء ، ولا سيما المكتب الخاص بالمتابعة أو الرقابة التابع له والذي يحتل مكانا بارز الأهمية ، في هذه النواحي ، حيث يقف على قمة الجهاز التنفيذي ، مما يتيح له ، فرصة الرقابة على مختلف هيئات العمل الحكومي ، ومن واقع تلك المسئولية ، أن يتدخل في الوقت المناسب ، بما يراه ملائما من اجراءات التصحيح لأي مظهر من مظاهر التصور والانحراف " (3).

<u>المطلب الثاني :</u>

الرقابة القضائية

تختلف هذه الرقابة بين بلد اشتراكي وآخر ، ففي حين تعطي بعض هذه البلدان للقضاء ، سلطة الغاء القرارات أو التدابير غير الدستورية أو القانونية ، كما هو الأمر في يوغسلافيا ورومانيا ، فان دولا أخرى ، لاتزال تتردد في منح هذا الحق ، وان كانت تعطي

---

1 - كمال نور الله - مرجع سابق - ص : 27 و 28 .

2 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص :202.

3 - د. اسماعيل صبري مقلد - مرجع سابق - ص :300.

/.

للنائب العام الحق في الاحتجاج على القرارات والتدابير غير النظامية ، أمام الجهة التي أصدرتها ، وعند عدم الغائها أو تعديلها بما يتفق مع القانون أو النظام ، يقدم الاحتجاج الى الجهة التي تتبع لها ، كما هي الحال في الاتحاد السوفياتي ، ويتم هذا الاحتجاج اما بمبادرة ذاتية من النائب العام أو بناء على شكوى من الشخص المتضرر"(1).

يبدو من خلال هذا النوع من الرقابة - القضائية - اختلافات كبيرة ، بين ماهو موجود في الاتحاد السوفياتي ، كنظام سياسي واجتماعي متميز ، وبين الدول الغربية المدروسة ، حيث هذه الأخيرة ، تمثل الرقابة القضائية لديها كسلطة مستقلة عن الجهازين المركزي واللامركزي، لكونهما يتمتعان باستقلالية ادارية تنفيذية أصيلة ، معترف بها قانونيا ودستوريا ، وهو ما لم نجده في النظام السوفياتي ، الذي تعتبر الرقابة القضائية لديه ، شكل من أشكال الرقابة العامة في البناء الهيرارشي.

المطلب الثالث:

الرقابة السياسية *

يتمتع الحزب الشيوعي السوفياتي ، بنفوذ و سلطة ضخمة في الاختيار للوظائف القيادية ، داخل الجهاز الحكومي ، كما يقوم الحزب بدور بالغ التأثير في عملية الرقابة على أعمال هذا الجهاز ، فالهيئات المركزية للحزب ، هي التي تقوم باقتراح السياسات واصدار التوجيهات لتنفيذها ، وتعتبر هذه التوجيهات ملزمة لكل الأجهزة المعنية ، وأي خروج عليها ، يعد مبررا للمسائلة وتوقيع العقوبة على المتسبب في عرقلتها.

وقد أمكن للحزب الشيوعي السوفياتي ، أن يدعم كل أجهزة الدولة ، بعناصر تحظى بثقته وتخضع لتوجيهاته السياسية والايديولوجية ، وتقوم هذه العناصر برفع تقارير عن الأخطاء والانحرافات الادارية ، للسلطات التي يعنيها الأمر ، سواء في الحزب أو في الحكومة " (2).

---

1 - كمال نور الله - مرجع سابق - ص : 30

* - د. محمد انس قاسم جعفر - مرجع سابق - ص : 145.

2 - د. اسماعيل صبري مقلد - مرجع سابق - ص: 301.

وللحزب الشيوعي السوفياتي دور قيادي كبير في " العملية الانتخابية ، فطبقا لقانون الانتخاب السوفياتي الصادر عام 1936، يرشح أعضاء السوفييتات المحلية وقادتها، ولكي يصبح الترشيح نهائيا يجب أن يوافق الحزب على أسمائهم " (1).

كما يملك في نفس الوقت " كل السلطات التي تجعله ، المرجع الحقيقي لكل الأمور، فهو يقرر الاجراءات التي يجب اتخاذها لاصلاح الأوضاع عند الاقتضاء ، سواء في مجال الأعمال أو في مجال الأشخاص وبين يديه كل الوسائل الكفيلة بتنفيذ ما يتخذه من قرارات " (2).

وضمن هذا الاطار ، يمكن اجمال بعض خصائص نظام الادارة والحكم المحلي السوفياتي كالتالي:

1 - يخضع الحكم في الاتحاد السوفياتي ، الى قاعدة التسلسل القيادي من الناحيتين السياسية والادارية ، وتشبه قاعدة التسلسل القيادي ، قاعدة التسلسل الاداري في النهج المركزي . وتتقيد كل مرحلة من هذه المراحل بالتعليمات والتوجيهات التي تتلقاها وتقوم بتنفيذها على أحسن وجه .

ويبرر فلاسفة الاشتراكية ، هذه المركزية في السياسة والادارة ان القيادة المركزية ، بحكم مركزها الحزبي والسياسي ، تكون في مركز يسمح لها من تنفيذ المخطط الاشتراكي ، وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية التي تؤدي الى العدالة الاجتماعية (3).

2 - يختص الحكم المحلي ، في لا مركزية تنفيذ المخطط الاشتراكي والقيادة المركزية ، بمركزية التخطيط ، ويمنح الحكم المحلي في الوقت الحاضر ، بمبادأة محدودة وجزئية في حدود التنمية (4).

3 - تتمتع الأجهزة الادارية العامة بالحكم المحلي ، بحق اصدار قرارات نافذة ، في حدود اختصاصاتها ، بلا مركزية التنفيذ وهذه القرارات لا معقب عليها ، لأنها تمثل الارادة الشعبية المتفقة مع الادارة الشعبية العاملة ، المتمثلة في الحزب الشيوعي (4).

4 - يراقب الحزب الشيوعي عن طريق لجانه وفروعه ، أجهزة الحكم المحلي ، منطلقا من مبدأ الديمقراطية المركزية .

5 - يستمد الحكم المحلي ، كيانه من الأحكام الواردة في الدستور السوفياتي ، وتصدر كافة القوانين المتعلقة بتنظيماته من السلطة المركزية ، وتتقيد أجهزة الحكم المحلي في تطبيق تلك القوانين (6).

---

1 - د. خميس السيد اسماعيل - مرجع سابق - ص : 201.

2 - كمال نور الله - مرجع سابق - ص : 31.

3 و 4 - د . زين العابدين بركات - مرجع سابق - ص :120.

5 و 6 - د. زين العابدين بركات - مرجع سابق - ص :120.

/.

وبعد هذا ، فان النتيجة التي يمكن أن تخرج بها ، من خلال استعراضنا لفكرة الرقابة الوصائية في النظام السوفياتي ، هي أن هذه الرقابة ، لها طابع خاص ، تختلف كل الاختلافات، عن فكرة " الوصاية " بمفهومها " القانوني " و " الاداري " المعمول بها في الأنظمة الغربية وتراجع أوجه الاختلاف الى التالي:

أ - ان فكرة الرقابة ، مهما كانت خصائصها ووسائلها وأبعادها ، فهي انعكاس لطبيعة وخصائص النظام السياسي والاجتماعي الذي تعمل فيه ، ومن هذه القاعدة ، اختلفت فكرة الرقابة ، بين النظامين الرأسمالي والاشتراكي ، لاختلاف بنياتهما .

ب - اذا كانت فكرة الرقابة الوصائية ، في الأنظمة الغربية - الفرنسية خاصة - تعني حكم وسط بين المركزية واللامركزية ، فان هذه الرقابة في النظام السوفياتي - مثلا - تعني رقابة مركزية أو ما يسمى بالمركزية الديمقراطية .

ج - تعبر الرقابة الغربية ، أساسا ، عن فكرة مبدأ فصل السلطات بينما فكرة الرقابة في النظام السوفياتي ، تنطلق أساسا ، من الوحدة السياسية والفكرية لموءسسات الحزب والدولة ، حيث القمة هي انعكاس للقاعدة ولا تتميز عنها .

د - لهذه الأسباب والعوامل ، جاءت فكرة الرقابة الوصائية - الوصاية الادارية - في النظام الجزائري ، لتعبر وتعكس نظام الوصاية الادارية الموجود في الأنظمة الغربية ، وخاصة فيما يتعلق بالوصاية الادارية - كفكرة خاصة واستثنائية - المتبعة في النظام الفرنسي خاصة ، وليس كفكرة عامة ، مثل الرقابة الهيرارشية وغيرها ، الآن أكثر صور الرقابة" ذات العلاقة بموضوعنا " ، هو ما يسمى بوسائل الرقابة الوصائية ، أي الرقابة على الأشخاص و الهيئات من جهة والرقابة على الأعمال من جهة ثانية .

انطلاقا من هذه المحددات ، سنحاول الاقتصار على وسائل الوصاية الادارية ، كتلك المتبعة في النظامين الفرنسي والانجليزي ، أما النظام السوفياتي والأنظمة الاشتراكية الأخرى، فهي لا تعبر عن هذه الفكرة - الوصاية الادارية - كفكرة استثنائية لها قواعدها وأسسها ،

/.

المبحث الرابع:

الرقابــة في النظــام الجزائري

يتميز النظام الجزائري ، فيما يخص الرقابة العامة على الجماعات المحلية ، بمجموعة من الخصائص ، قد ينفرد بها عن النظام الغربي من جهة وعن النظام الاشتراكي من جهة أخرى ، الا أن مع ذلك كثيرا ما حاول المشرع الجزائري الأخذ بكلا النظامين ، وهذا راجع الى بعض العوامل التاريخية والجغرافية والسياسية .

فالطابع التاريخي ، مرده الى الاستعمار الطويل لبلدنا ،حيث استطاع هذا العامل ، أن يسبغ المجتمع الجزائري في بنياته القانونية والادارية ، بصفة لا تختلف عن تلك الموجودة في النظام القانوني الفرنسي ، سواء من حيث الموءسسات والهيئات أو من حيث تصدير الأفكار .

اما الطابع الجغرافي ، فهو لا يختلف عن العامل الأول ، لكون أن المسافة الجغرافية بين الدولة المستعمرة والمستعمرة ساعدت، وساهمت في بلوة هذه التبعية القانونية والتشريعية .

اما العامل السياسي ، فهو العنصر الجديد لجزائر ما بعدالاستقلال ، حيث جاء كرد فعل للعوامل السابقة ، كتبنيه لفلسفة اجتماعية واقتصادية وسياسية وأحيانا تشريعية جديدة ، مناقضةللبناة القديمة ، والموروثة عن العهد الاستعماري ، وتمثلت هذه الفلسفة الجديدة ، في مختلف المواثيق والدساتير الوطنية ، ابتداء من ميثاق طرابلس 1962 وميثاق الجزائر 1964 ثم ميثاق ودستور الجزائر 1976 بالاضافة الى قانون التسيير الاشتراكي للموءسسات والقانون العام للعامل ، وقانون الثورة الزراعية ..الخ وكلها تبنت الطابع الاشتراكي كفكر وعمل وهدف المجتمع الجديد.

وانطلاقا مما سبق ، حاولت الرقابة العامة في الجزائر ،مواكبة هذا المزيج، اذن ماهي طبيعة هذه الرقابة - العامة - وماهي الموءسسات الموءهلة لذلك ؟ هل موءسسات الحزب أم الدولة ؟ هذا ما سنعرفه في القسم الأول - دائما - من هذا الفصل ، وهي رقابة لا تختلف كثيرا - من حيث فصل السلطات عن تلك المتبعة في النظم الغربية .

/.

المطلب الأول:

الرقابة التشريعية

للرقابة التشريعية في النظام الجزائري ، نفس الطابع ما للرقابة في الأنظمة الغربية والاشتراكية ، حيث من صلاحياتها ، انشاء القوانين والأنظمة والأنشطة المحددة لنشاط وعمل الهيئات المحلية ، كما يرجع لها حق توسيع أو تضييق الحريات والاختصاصات التي تعمل في اطارها ، وبالرغم من هذا الطابع غير المباشر للسلطة التشريعية في عملية الرقابة على الهيئات المحلية ، الا أنها ، مع ذلك تعتبر أساسية ، في تحديد ، مدى استقلالية هذه الهيئات ، في مجالات اتخاذ القرارات المحلية والاستقلالية المالية وحق المبادأة ، ومنحها الشخصية القانونية الاعتبارية ، ونطاق حرياتها ، وطريقة اختيارها ، بالانتخاب أم بالتعيين ..الخ .

وبالرغم من هذا التدخل الواسع لتحديد طبيعة وشخصية هذه الهيئات ، تبقى هذه الرقابة ، جد ضيقة ، مقارنة بالرقابة الوصائية ، الخاصة بالجهاز التنفيذي ، وذلك لطابع هذه الرقابة ، المقتصرة على العنصر الانشائي السابق لعمل هذه الهيئات.

وهذا ما عبرت عنه المادة : 126 من الدستور عندما نصت : " يمارس الوظيفة التشريعية ، مجلس واحد ، يسمى ، المجلس الشعبي الوطني ، في نطاق اختصاصاته ، سلطة التشريع بكامل السيادة " .

" يعد المجلس الشعبي الوطني ، القوانين ويصوت عليها " (1).

كما أكدت المادة 151 الفقرة الحادية عشرة (11) من نفس الدستور ، على هذا الطابع ، عندما نصت على : " التنظيم الاقليمي والتقسيم الاداري للبلاد " (2) التي ترجع كلها الى المجلس الشعبي الوطني ، للبت فيها والاقرار حولها ، وهي كلها اختصاصات ، لها طابع تشريعي وتنظيمي.

---

1 و 2 ـ الدستور ـ وزارة الاعلام ـ طبع : 1983 الجزائر ـ ص : 51 و 55

./.

ويمكن للمجلس الشعبي الوطني " أن يوءسس ، في اطار صلاحياته لجنة تحقيق ، في أي وقت كان ، وفي كل قطاعات النشاط ، سواء كان هذا ، عاما أو مختلطا أو خاصا ، بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة " (1).

اذن " فنظام العلاقات ، بين الجماعات المحلية والدولة ، من الناحية القانونية ، ووضع البنيات اللامركزية ، وحدود الاستقلال الذاتي للأجهزة المحلية ، وتقنيات الوصاية الادارية..كلها مستمدة من ارادة المشرع " (2).

اذن ، للسلطة التشريعية ، دور في تحديد بنية وشخصية الجماعات والهيئات المحلية ، فهي التي تقوم بانشاء هذه الهيئات ومنحها الشخصية المعنوية ، وتحديد اختصاصاتها وسلطاتها المختلفة ، كما تستطيع من الناحية القانونية ، أن تزيد من هذه الاختصاصات أو يخفضها ، ورسم مقدار وحدود الحرية والاستقلالية التي تتمتع بها.. الخ.

كما تتميز هذه السلطة في النظام الجزائري ، تجاه الجماعات المحلية ، با" التشريع العام " بمعنى أنها لا تكيف هذه التشريعات حسب البنية الحضارية لكل مجموعة من البلديات ، حسب ماهو متبع في النظام الانجليزي ، حيث هناك هيئات محلية ، يشرع لها حسب بنياتها وتطورها الحضاري ، ابتداء من القرية ثم الهيئات الريفية فالحضارية ثم مجلس المدينة ، وهو أعلى بنيان في الهرم المحلي .

ولا غرابة في ذلك اذا ما عرفنا ، بأن المشرع الجزائري ، قد تأثر بالتشريعات الفرنسية ، ابتداء من الأمر رقم 67 ـ 24 والمتضمن القانون البلدي ،كما سنعرف ذلك فيما بعد.

المطلب الثاني

رئيس الجمهورية :

ان المشرع الجزائري ـ من خلال الدستور ـ لم يخول رئيس الجمهورية ـ سلطات واختصاصات واسعة ، فيما يتعلق ، بتنفيذ نظام الادارة المحلية ، والاشراف على سير هذا النظام ، بمختلف أجهزته ، أما الاختصاصات التي خولت اليه ، قد لا تندرج في نطاق الوصاية الادارية ، ولكن مع ذلك ، ونظرا لأهمية اختصاصات رئيس الجمهورية في هذا المجال ، فاننا نعرض باختصار لمختلف صورها.

---

1 ـ المادة : 5 ـ من قانون رقم 80 ـ04 ـ موءرخ في أول مارس 1980 يتعلق بممارسة ووظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ـ جر : العدد : 10 الموافق لـ: مارس 1980 ص: 332.

2 THIERY MICHALON - LES COLLECTIVITES LOCALES ALGERIENNE - D'HIER A AUJOURD'HUI 1976 - P : 265

/.

ان الطابع العام ، للرقابة التي يضطلع بها رئيس الجمهورية ، هو العنصر الغالب فيه ، اذا جاء في الفقرة 6 من المادة 111 من الدستور مايلي: " يقرر طبقا للميثاق ولأحكام الدستور، السياسة العامة للأمة ، في المجالين الداخلي والخارجي ، ويقوم بقيادتها وتنفيذها" (1).

وهناك حالات استثنائية ، خولها الدستور لرئيس الجمهورية فيالاحلال محل التنظيمات الأخرى ، وهو ما جائت به المادة 123 : " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ، ويتولى رئيس الدولة جميع السلطات " (2).

الا أن هذه الحالة ، لاتعنينا ، لاعتبارات عديدة ، منها الحالة الاستثنائية ، التي تتطلبها ظروف معينة ، الهدف منها ، هو وحدة القيادة المدنية والعسكرية والقانونية ، وتوجيهها نحو الدفاع والوحدة الوطنية.

كما تتجلى أهمية سلطة رئيس الجمهورية ، في هذه الرقابة ،في تلك الاختصاصات، التي خولها له المشرع الجزائري ، بطريقة غير مباشرة ، والمتمثلة في بعض القوانين التنظيمية العامة للبلاد. ومنها ما عبر عنه ، قانون رقم 80 ـ 04 ، السابق الذكر ،حيث جاء في المادة 13مايلي:

" يمكن للمجلس الشعبي الوطني ، انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة بمبادرة من رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب " (3).

ويمكن أيضا ، ادراج وسائل أخرى للرقابة ، التي يضطلع بها رئيس الجمهورية ، كالتعليمات الرئاسية * ، والخطب والتوجيهات العامة ، والاجتماعات المشتركة والزيارات الدورية...

ويفهم من هذا ، أن سلطات رئيس الجمهورية ، لاتنحصر في كونه ، رئيس الجهاز التنفيذي فحسب ، وانما يمكنهاأن تنفذ الى السلطات الأخرى ، كالقضائية والتشريعية أيضا ، ولا غرابة في ذلك ، اذا كان هذا الجمع ، هو في خدمة الوحدة والمصلحة العليا للوطن ـ مع اشتراط الحالة الاستثنائية للجمع ـ من جهة ، ولا تمس جوهر مبدأ الفصل بين السلطات ،وهو شكل من أشكال الممارسة الديمقراطية ، من جهة ثانية.

---

1 ، 2 ـ دستور 1976 ـ وزارة الاعلام ـ مديرية الوثائق والمنشورات ـ طبع 1983 ـ ص : 84.

3 ـ قانون رقم 80 ـ 04 ـ سبق ذكره ـ ص : 334 ـ 337

* ـ أنظر الملحق رقم: ؟

/.

المطلب الثالث :

رقابة مجلس المحاسبة

ان رقابة مجلس المحاسبة - وخاصة على الجماعات المحلية - تختلف اختلافا كليا، عن الأشكال الأخرى للرقابة - التي سبق استعراضها - اذ حصرتها أساسا، في الرقابة المالية دون غيرها، وهذا ما عبرت عنه المادة : 190 معدلة من الدستور حيث تقول : " يؤسس مجلس محاسبة، مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها .. " (1).

أما قانون رقم 80 - 05، المؤرخ في أول مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة، من طرف مجلس المحاسبة، فان لم يخرج، عن الاطار الذي جاءت به المادة 190 من الدستور، اذ جاء في المادة : (3) منه مايلي:

" يوضع مجلس المحاسبة، تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وادارية، مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة المجموعات المحلية :... والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها " (2).

يمكن لمجلس المحاسبة، أن يجري مراقبته على المؤسسات بجميع أنواعها، التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية، في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض أو تسبيقات أو ضمانات " (3).

ان هذا النوع من الرقابة - الرقابة المالية - ومهما كانت الجهات التي تقوم بها، هي أكثر أنواع الرقابة خطورة على استقلالية الجماعات المحلية - البلدية - لأن هذا النوع من الرقابة، يشكل ورقة ضغط - لوصاية السلطة المركزية على الجماعات المحلية، بشكل مبالغ فيه، تحت عذر، أن الجماعات المحلية، ليس بامكانها خلق مواردها المالية بنفسها من جهة، وعلى حسن تصريف هذه الموارد، في الصالح العام المحلي من جهة أخرى.

---

1 - الدستور - 1976 - سبق ذكره - ص : 67.

2 و 3، قانون رقم 80 - 05 - ج ر - ج ج د ش - عدد : 10 : الموافق ل : 4 مارس 1980 - ص : 338.

/.

المطلب الرابع:

رقابة الحزب :

أ - من حيث علاقة الحزب بالدولة :

تدرج بعض الأنظمة ، رقابة الحزب تحت اسم " الرقابة السياسية " من ذلك ، الرقابة الحزبية في الاتحاد السوفياتي ، وهي رقابة تعكس طبيعة وخصائص هذا النظام ، كما نجد هذا النوع من الرقابة في النظام المصري ، اذ اثبته الدساتير السابقة وأكده ، دستور 1971 (والمتمثل في الحزب الاشتراكي العربي) الذي وسع من اختصاصاته ، لدرجة تدخله في بعض التفاصيل والاختصاصات ، التي تعد في أنظمة أخرى من اختصاصات الحكومة ، أما في الجزائر ، فان المشرع الجزائري ، قد أبعد هذا الخلط - من الناحية العملية - بين الوظيفة السياسية التوجيهية للحزب، والوظيفة التنفيذية للحكومة .

أما من الناحية النظرية ، فكثيرا ما كان هذا التداخل والخلط بين الجهازين الاداري والحزبي، حيث يلاحظ من خلال تتبعنا ، للرقابة السياسية الحزبية في الجزائر ، موجهة أساسا ضد مخاطر بيروقراطية الادارة - الدولة - الجزائرية ، وهذا ما عبرت عنه الفقرة : 3 من ميثاق الجزائر 1964 ما يلي:

"في الظرف الحالي ، يمر تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية ، حتما ، بالاشراف الحقيقي والتمويل والتحسين والمراقبة الفعالة لجهاز الدولة ، سواء في هياكله أو في رجاله ، من طرف الحزب" (1).

ان هذه اللغة ، التي جاء بها ميثاق الجزائر - 1964 - لم تكن الا لتعبر عن مرحلة معينة من تاريخ الجزائر ، وهي مرحلة كانت تفتقر فيها الادارة الجزائرية لكثير من التجربة والممارسة السياسية والادارية والاقتصادية .

أما في مراحل متقدمة ، فان نفوذ الادارة ، أصبح هو الأقوى ، وذلك نظرا لطبيعة عمل الادارة - الدولة - فالنشاط الاقتصادي والتقني والاداري لهذه الأخيرة ، وهي النشاطات الأكثر احتكاكا برغبات المواطنين اليومية ، بالاضافة لما يخلق ذلك من نفوذ وسلطة اتخاذ القرارات ، ذات الشأن في الحياة اليومية للمواطن ، وأيضا عدم اندماج الاطار الحزبي ، في الحياة الاقتصادية المعقدة ، وخاصة مرحلة بروز التنمية ، بعة ، والتي تتطلب وجود كفاءات فنية متخصصة ، بامكانها التكيف والتعايش ، مع كل تطور محدث ، وهذا ما لم يتوفر في جهازنا الحزبي ، أي ربط الاطار الايديولوجي بالاطار الاقتصادي والفني المتخصص حتى لا يتسرب أي عامل على حساب الآخر،

---

1 - ميثاق الجزائر - 1964 - مجموع النصوص المصادق عليها من طرف المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير الوطني لـ : 16 الى 21 أفريل 1964 - ص : 15 و 16.

/.

وهذا ما عبر عنه " فلاديمير ايليتش لينين " زعيم الثورة البولشفية في روسيا عام 1917:

" ان مجرد عضوية الحزب الشيوعي ، لا تصلح أساسا لممارسة الوظائف الادارية المعقدة ، من حيث طبيعتها الفنية ، وانما كان لا بد من مزج ، الاعداد السياسي بالمران الاداري ، الى أقصى ما تسمح به الظروف "(1).

ويمكن اضافة بعض العوامل ، التي ساهمت في تقليص دور الحزب (حجتو)الى:

- " جو الازمات التي عرفتها البلاد ، فور الاستقلال ، تسببت في مضاعفات خطيرة ، ازدادت بفعل انعدام مخطط واضح لمواجهة تلك المرحلة ، وبذلك انحلت روابط قديمة ، بين الكوادر و الاطارات ، وتكونت روابط جديدة ، على أساس تكتلات افرزتها الازمات " (2).

- امتصاص الادارة ، لمعظم الكوادر الكفأة ، مما جعل الحزب يتحول في كثير من مستوياته ، الى تجمع لحالات اجتماعية ، قد لا ينقصها النضال ، ولكنها لا تتوفر دائما على المقدرة الفكرية اللازمة ، لكل عمل توجيهي " (3).

- أدت الظاهرة السابقة ، الى خيبة أمل ، عدد من المناضلين ، فكان ذلك مضافا الى الاتخاء، التي غالبا ما يصيب أصحابا طال بها التوتر والانفعال ، سببا في انتشار ظاهرة الشك في امكانية استمرار الثورة من جهة ، وساعد من جهة أخرى ، على السباق نحو الاثراء بمختلف الوسائل ، مشروعة وغير مشروعة ، (4) .

وهذا ما يفسر ، الصعوبة التي اصطدم بها طموح الثورة لتكوين قيادات سياسية قادرة على الانتاج الفكري وعلى التسيير والتوجيه.

ومن هنا ، فقد الحزب ذلك الاشعاع ، الذي من شأنه أن يجلب اليه ، ذوي الكفاءة والمقدرة ، ومن هنا لم يبلغ الذين طلبوا الانخراط في الشعب من الكوادر نسبة 2% " (5).

الا أن هذه الصورة ، قد تحسنت ، نوعا ما ، باصلاحات 1971 ، حيث أصبح الحزب يتمتع ببعض الامتيازات المادية والمعنوية لتلك الموجودة في الادارة ، مما سمح بانخراط بعض الكفاءات والاطارات في صفوفه ، وخاصة بعد الموءتمر الاستثنائي للحزب ، الذي انعقد من 15 الى 19 يونيو 1980 ، مما لاحظنا انخراط بعض الوزراء في صفوف الحزب ، بهدف توجيه سياسة الحزب ، نحو الأعمال السياسية والايديولوجية والادارية والاقتصادية في آن واحد.

وفي اطار رقابة الحزب العامة والتوجيهية ، نصت المادة السادسة "6" من القانون الأساس للحزب على أن " يمارس الحزب ، وفقا لأحكام القانون ، وظيفة الرقابة المنصوص عليها

---

1 - د. اسماعيل صبري مقلد - دراسات في الادارة العامة - مرجع سابق ص : 387.

2و3و4 - لماذا تأخر تحوير جبهة التحرير الوطني الى حزب طلائعي- المجاهد الأسبوعي - عدد: 481. 9 فيفري : 1969 ص :4 و 5.

في الميثاق الوطني ، بواسطة هيئاته وعن طريق المجالس المنتخبة تسد المحافظة ، على التراث الوطني ومكتسبات الثورة الاشتراكية ومحاربة التبذير واختلاس الأموال العمومية"(1).

ب - رقابة الحزب على الجماعات المحلية :

ربط المشرع الجزائري - في بعض الجزئيات - بين هيئات حزب جبهة التحرير الوطني ونظام الجماعات المحلية ، وجعل بالتالي نوعا من الاشراف والتوجيه والرقابة.

ان فوض المشرع ، حزب جبهة التحرير الوطني ، بيان الطريقة التي ينتخب بها - الترشيح - الأعضاء المنتخبون في المجالس المنتخبة (المجالس البلدية والولائية والوطنية").

وفي هذا الاطار ، نصت المادة 129 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 19 الى 22 ديسمبر 1983 ، على أن:

" يتولى الحزب توجيه المجالس المنتخبة وتنشيطها ومراقبتها دون أن يحل محلها أو يحد من مبادراتها (2).

الا أن دور الحزب ، لم يقتصر على التوجيه العام ، والارشاد والاشراف ، كما نصت عليه المادة السابقة ، بل تعداه الى عنصر أساسي.

- يعد في النظام الانجليزي والفرنسي من عناصر الرقابة الادارية الأساسية - وهو الاقصاء، حيث عبرت عنه الفقرة "10" من المادة 39 من القانون الأساسي للحزب ، بقولها : " في حالة سحب الحزب ، من مناضل عضو في مجلس منتخب ، تطبيقا للأحكام التأديبية المنصوص عليها في النظام الداخلي ، يجرد هذا المناضل من صفته النيابية ، وفقا للاجراءات التي يحددها القانون" (3).

والواقع أن التطبيقات الميدانية ، لم تثبت عمليا ، صحة هذا الطرح ، ويمكن ارجاع ذلك الى بعض الاعتبارات .

1 - احترام العضو المنتسب للحزب ، لقانونه الداخلي والأساسي ، في غالب الأحيان.

---

1 - المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني - المنعقد من 15 الى 19 يونيو 1980 - ج ر : ج ج د ش - عدد 28 الموافق ل : 8 يوليو 1980 - ص :1066.

2 - نصوص ووثائق حزب جبهة التحرير الوطني - 1983 - وزارة الاعلام . مديرية الوثائق والمنشورات - الجزائر - 1984 - ص :302.

/.

2 - لايشترط - كقاعدة - في عضو المجلس الشعبي المنتخب (البلدي) أن يكون عضوا منتسبا للحزب * ، وانما له الاختيار في ذلك ، مما يبعد عامل الاقصاء ، حسب هذه المادة.

3 - لم يشر قانون رقم 67 - 24 والمتضمن لقانون البلدية ، أية اشارة ، لعملية الاقصاء ، سواء من قبل الحزب أم جهة أخرى ، غير تلك المنصوص عليها في هذا القانون. والمتمثلة في وزير الداخليــة والوالــي.

4 - يمكن اعتبار المادة 39 المذكورة أعلاه ، بأنها نظرية أكثر مما هي عملية ، لأننا لم نسجل أية عمليــة اقصاء من الملجـلس الشعبي البلدي ، بسبب هذه المادة ، وانما لأسباب أخرى معروفــة ، جاءت في القانونين 67 - 24 و 81 - 09 والمتضمـن القانون البلدي.

---

* - أنظر الملحق رقم [illegible] حيث هناك نسبة تقارب 5% من أعضاء المجالس الشعبيــة المنتخبة لسنــة 1979 غير أعضــاء في الحزب

النخب/1979/12/10.

المبحث الخامس:

تقييم واستنتاج

1) يتجلى من هذه الدراسة ، مجموعة من الحقائق التكاملية ، من الناحية النظرية ، ومجموعة من الاختلافات من الناحية العملية والتطبيقية في هذه الأنظمة موضع الدراسة .

فمن الناحية النظرية وشبه التكاملية ، نلاحظ بأن كل هذه الأنظمة المدروسة ، تأخذ بمبدأ فكرة الفصل بين السلطات ، وحق كل سلطة من السلطات الثلاث ، الإشراف والرقابة تجاه الجماعات والهيئات المحلية ، وذلك سواء تعلق الامر بالأنظمة الغربية (فرنسا وانجلترا) أو الاشتراكية (الاتحاد السوفياتي) أو في الجزائر ، بالرغم من اختلاف بنياتها الاجتماعية ومؤسساتها السياسية .

2) فبالنسبة للسلطة التشريعية ، تتشابه هذه الدول ، في خاصية وصلاحية هذه السلطة في عملية التشريع والتقنين وتحديد القواعد والضوابط ، التي تعمل بموجبها الجماعات المحلية ، كما يرجع لهذه السلطة ، في توسيع أو تقليص من اختصاصات هذه الهيئات ومنحها الشخصية المعنوية والقانونية ، وباختصار تتحدد شخصية الجماعات المحلية ، بمدى ارادة المشرع نحوها .

ومن بين أوجه التشابه بين هذه الأنظمة المدروسة نجد أن دور السلطة التشريعية لا يجب أن يتعدى دور التقنين والتشريع وخلق الضوابط والمحددات التي تعمل في اطارها الهيئات والجماعات المحلية ، الى سواها من الرقابة اللاحقة مثل ماهو موجود لدى السلطتين التنفيذية والقضائية ، حيث الأولى ـ السلطة التنفيذية ـ تتميز بأنها تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ، بعكس السلطة التشريعية التي لها رقابة سابقة والسلطة القضائية رقابة لاحقة ، كما سنعرف ذلك فيما بعد .

3 ـ يتميز هذا النوع من الرقابة ـ صور وأنواع الوصاية الادارية في هذه الأنظمة ـ بالطابع العمومي والشمولي ، حيث لم نحاول استعراض أهم الوسائل والطرق الوصائية تجاه الجماعات والهيئات المحلية والغرض من ذلك هو فقط التعرف على أهم المؤسسات والهيئات السياسية والادارية والتشريعية ، ذات العلاقة بالمؤسسات المحلية .

أما فكرة الوصاية الادارية ، التي قلنا عنها ، بأنها لا تعمل ولا تتحرك الا في اطار نص قانوني ، هي من اختصاص السلطة التنفيذية ، كما سنرى ذلك فيما بعد .

/.

أما أهم الحقائق المستخلصة من ذلك ، نجملها في الخصائص الثلاث التالية :

أولا :

تتمثل الحقيقة الأولى في الأنظمة الغربية (فرنسا و انجلترا) حيث تتشابه المؤسستان ، في بنياتهما الادارية والوظيفية تجاه الجماعات والهيئات المحلية .

وهذا التشابه يكمن أساسا في:

أ - مبدأ الفصل بين السلطات ، وهو مبدأ غربي رأسمالي ، جاء على نقيض الأفكار الفردية والاوتوقراطية .

ب - تتمتع السلطات والهيئات المحلية لديهما ، بحرية واستقلالية كبيرتين ، سواء من حيث التقرير أو التنفيذ ، مما يضع فكرة الوصاية الادارية ، لا تعمل الا في حدود الليونة الكبيرة ، نادرا ما نجدها لدى الأنظمة الأخرى.

- تعتبر فكرة الوصاية الادارية ، كحل وسط بين المركزية واللامركزية ، بعكس ماهو موجود في بعض الدول الاشتراكية وعلى رأسها الاتحاد السوفياتي ، حيث تعتبر أعمال القاعدة ، مكملة لوظيفة الدولة المركزية .

- تنفرد المؤسسة التنفيذية ، في هذه الدول ، في تطبيق طرق ووسائل الوصاية الادارية ، وذلك سواء على الأشخاص أو على الأعمال ، مما يجنب تداخل المؤسسات - بين الحزب والدولة مثلا - وتعدد المسئوليات تجاه الجماعات والهيئات المحلية .

ثانيا :

يمثل الاتجاه الثاني، الاتحاد السوفياتي ، كبناء جديد في العلوم الادارية وتنظيم العلاقة بين الدولة المركزية والهيئات اللامركزية ، حيث يتميز بمجموعة من الخصائص ، لانجدها الا في الدول المشابة له ، مما يطبع هذا النظام ، بخاصيتين أساسيتين ، وهما :

- اختلاف مؤسسات و بنيات الدولة السوفياتية ، مقارنة عما هو موجود في الدول الغربية المدروسة .

- ابتعاد فكرة الوصاية الادارية ، عن قواميس الفكر القانوني والاداري السوفياتي ، مما يجعل هذه الفكرة ،بأنها دخلية أكثر مما هي أصيلة في هذا النظام .

ومع ذلك يمكن تبيان في الفقرات الموالية ، أهم المحددات التي تنظم وتحكم علاقة الجهاز المركزي بالهيئات اللامركزية :

أ - اعتماد مبدأ الديمقراطية المركزية ، كأساس لأي عمل فكري ونشاط اجتماعي واداري واقتصادي ، وذلك بواسطة ممثلي العمال على مستوى مؤسسات الحزب والدولة .

./.

ب - تتحدد علاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية ، من مبدأ ، مركزية التخطيط والتقرير ولا مركزية التنفيذ ، والتي تعني ، الاحترام الصارم والدقيق ، من الادنى الى الأعلى ، مثل احترام المروءوس للرئيس في العملية الهرارشية .

ج - بالاضافة الى السلطات الواسعة ، التي تتمتع بها الدولة ، بواسطة نظام السوفيتيات والهيئات الهيرارشية المختصة في الرقابة تجاه الهيئات اللامركزية ، نجد هناك دور موءثر للحزب الشيوعي السوفياتي ، في مختلف النشاطات السياسية والادارية والحياة العامة ، وهي خاصية لا نجدها في الدول الغربية - المدروسة - ولافي فكرة الوصاية الادارية ، التي تعني تقسيم وظيفة الجهاز التنفيذي ، بين المركزية واللامركزية .

ومع ذلك تبقى ، فكرة الرقابة في الاتحاد السوفياتي ، لها طابع خاص ومميز ، تعكس بنيات المجتمع السوفياتي الاشتراكي ، التي تهدف الى تحقيق الديمقراطية الاجتماعية وليس الديمقراطية السياسية .

<u>ثالثا :</u>

يمثل الاتجاه الثالث من هذه الدراسة ، النظام الجزائري الذي حاول أن يجمع بين ايجابيات النظامين الرأسمالي والاشتراكي ، فاذا به ، يجمع بين مجموعة من التناقضات ، والتي يمكن تلخيصها في التناقض الذي يمكن أن يحدث بين الحزب والدولة والوصاية الادارية ، تجاه الجماعات المحلية ، وهي باختصار .

بعد استقلال الجزائر في 5 جويلية 1962 ، كان لحزب جبهة التحرير الوطني ، تجربة نضالية وثورية موءثرة على بنية المجتمع الجزائري بصفة عامة والادارة - الدولة - الجزائرية بصفة خاصة ، اكتسبها من خلال الحرب التحريرية ، حيث كان رائدا في وحدة الفكر النضالي ووحدة الأمة الجزائرية ، وظهر ذلك جليا في ميثاق طرابلس 1962 وميثاق الجزائر 1964.

وبرز دور حزب (ج.ت.) في التخطيط والتنظيم والتوجيه وبصفة أخص في رقابته على الدولة وموءسساتها الأخرى.

/.

الا أن هذا الدور ، أخذ يتقلص تجاه الادارة - الدولة - بسبب دورها المضطرد في الحياة الادارية والاقتصادية المعقدة ، وأصبح دور كل منها يكمل الأخرى ، حسب ما نصت عليه مختلف اللجان المركزية للحزب ومؤتمراته .

وهذا التداخل والتكامل بين المؤسستين ، أثر بشكل أو بآخر على فكرة الوصاية الادارية . حيث عبر قانون 67 - 24 الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي ، نفس المضمون الذي جاءت به القوانين الفرنسية - النموذج الرأسمالي - ابتداء من قانونها الأول الصادر في عام 1831 وآخرها الصادر تحت رقم :213 لسنة 1982.

ومن جهة أخرى ، حاول أيضا المشرع الجزائري انتهاج بعض النماذج الاشتراكية ، وذلك عن طريق ابراز دور الحزب في الحياة الادارية ورقابته عليها ، وذلك سواء عن طريق الرقابة السابقة الترشيح - أو الرقابة اللاحقة ، بموجب ما نصت عليه المادة : 39 (1) من القانون الأساسي للحزب.

ويتضح من كل ذلك ، أن المشرع الجزائري - من خلال دور الحزب والدولة - حاول مواكبة ما يجري في المحيط الخارجي ، للمجتمع الجزائري - مما أصبغ فكرة الوصاية الادارية ، بكثير من الغموض ، وتحديد المسئوليات تجاه الجماعات المحلية الا أننا سنركز ، على دور الجهاز التنفيذي وعلاقته بالجماعات المحلية في اطار فكرة الوصاية الادارية ، التي هي حل وسط بين المركزية واللامركزية ، وذلك في الفصلين الرابع والخامس.

وخلاصة القول هي أن فكرة الوصاية الادارية ، لا يمكن ربطها بأي مؤسسة من المؤسسات السالفة الذكر ، سواء التشريعية أو القضائية أو الحزبية ، وانما هي جزء لا يتجزأ من المؤسسة التنفيذية ، التي تتقاسم فيما بينها الوظيفة الادارية ، على أساس قانوني تشريعي محض.

---

(1) المادة : 39 - نصوص ووثائق حزب جبهة التحرير الوطني - مرجع سابق - ص :302.

الفصل الثالث

وسائل الوصاية الادارية

الفصـــل الثالـــث

وسائل الوصاية الاداريـــة

يقسم اغلب فقهاء القانون الادارى ، وسائل استعمال الوصاية الادارية ، الى وسائل تتعلق باعضاء الهيئات المحلية ، و اخرى تتعلق ببعض اعمال الجماعات المحليـــة

و مما يلاحظ في هذا الصدد ، ان وسائل الوصاية الادارية تنصرف في اغلـــب الاحيان ، الى اعمال الهيئات اللا مركزية اكثر من انصرافها الى اعضاء المجالس المحليـــة

كما ان هذه الوسائل المختلفة ، تتفق من حيث الهدف و هو ضمان احترام المشروعية و المصلحة العامة ، بالنسبة لإعضاء و اعمال المجالس المحليـــة

و انطلاقا من هذه الاسس ، سنحاول استعراض اهم المحددات و الميكانزمـــات و الوسائل التي تلجأ اليها ، سلطات الوصاية ــ في حدود القانون ــ في توجيه عمـــل السلطات المحلية ، سواء تعلق الامر باعضاء او هيئات المجالس المحلية او باعمالهم و ذلـــك من خلال اجراء دراسة مقارنة بين ثلاثة انظمة مختلفة ، و هي : النظام الانجليزى ، الفرنسي و الجزائـــــرى

اما الهدف من هذه الدارسة المقارنـــة هـــو :

ــ التعرف على خصائص وحدود ، هذه الوسائل ، و مدى تاثيرها بالايجاب ام بالسالب علـــى استقلالية الجماعـــات المحلية ، في النظامين الفرنســـي و الانجلـــيزى

ــ مدى تاثير هذه الانظمة ، على النظام الوصائي ــ من حيث الوسائل ــ في الجزائر و خاصـة النظـــام الفرنســـــي

ــ اوجه الاختلاف و الالتقاء بين هذه الانظمة الثلاثة ، و ايها اكثر تمثيل و تعبير عن استقلالية الجماعـــات المحليـــة

و سنحاول تبيـــان ذلك في قسمين اساسيين همـــا :

. . . . / . . .

تتمتع جهة الوصاية الادارية ، بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الجهات المحلية ، و ذلك عن طريق التصريح أو التصديق و الالغاء و الحلول و الايقاف.

أما حول أهمية هذا النوع من الرقابة الوصائية و يقول الأستاذ أحمد محيو (1) :

"بما أن هدف الوصاية ، يكن في تأمين شرعية و ملائمة قرارات السلطات اللامركزية ، فانه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الاعمال" .

كما تتميز هذه الوصاية بانها : "مقصورة على جزء من المجالس الخاضعة لها ، فهي لا تمتد الى كل أعمالها ، و تهدف الى لاتحقق من قيام هذه المجالس باداء خدماتها دون تمييز أو تفرقة ، و انها تحسن استخدام المنح و الاعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية ، كما انها تقوم بتنفيذ اختصاصاتها المحلية ، بالاضافة الى تنفيذ الخطط و البرامج الاقتصادية التي تضعها لها هذه السلطة (2) .

و ايضا تطبق الوصاية على الاعمال و ذلك: "اما قبل المشروع في الفعل أو العمل ـ الموافقة و أما بعدها (الالغاء) و ذلك في بعض الحالات فقط (3) :

كما تظهر اوجه الرقابة ايضا على الاعمال في النظامين الجزائرى و الفرنسي ، في مظاهر التصديق و الاحلال و الالغاء و الابطال ، بينما تظهر في النظام الانجليزى اكثر حدة في مظهرى التصديق و الحلول .

وعليه سنتكلم عن كل فرع من هذه الفروع مع اضافة عنصر "التصريح" و ذلك نظرا لأهميته بالنسبة للاجهزة الوصائية ، اذ غالبا ما تلجأ اليه قبل عملية التصديق .

---

1 ـ د . احمد محيو ـ محاظرات في المؤسسات الادارية ـ مرجع سابق من ص 189 .

2 ـ د . عادل محمود حمدى ـ مرجع سابق ص 282 .

3 ـ انظر : - CHARLES DEBACHE- OP. CITE- 74

المبحث الاول

التصريح

المطلب الاول : المفهوم :

يمكن تعريف اجراء التصريح الوصائي بانه: " الاجراء الذى يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه ان تقرر مقدما بان لمشروع القرار الذى تزمع الجهة اللا مركزية اتخاذه لا يخالف آية قاعدة قانونية ، ولا يمس المصلحة العامة، و هو ما يترتب بحسب الاصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح ، اى قبل استئذان جهة الوصاية ، كما هو الحال في فرنسا و انجلترا " (1)

و من ذلك فان القانون في فرنسا و الجزائر (+) " يخضع قبول الهبات والوصايا من جانب المؤسسات العامة للتصريح من جانب الادارة المركزية المختصة ، على الا يصدر هذا التصريح اذا كانت التبرعات مثقلة بتكاليف يؤدى تنفيذها الى اخراج المؤسسات العامة عن دائرة تخصصها ، او يؤدى الى المساس بمصلحة العامة " (2)

ففي انجلترا تمارس الوزارة المختصة وصاية التصريح للهيئات اللا مركزية المحلية بالقيام ببعض الاعمال الانشائية او الاستثمارية " (3)

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية :

يعتبر التصريح بحسب الاصل " شهادة من جهة الوصاية بموافقة المشروع العمل اللا مركزى للقانون و المصلحة العامة وهو الامر الذى يجعل وصاية التصريح كما قدمنا وصاية سابقة نظرا لحصوله قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الوصاية من جانب الجهة اللا مركزية، و ذلك على عكس التصديق بوصفه وصاية لاحقة نظرا لحصوله بعد اتخاذ القرار اللا مركزى (4)

و مما سبق يمكن ايجاز اهم الاسس و القواعيد التي تحكم فكرة التصريح في :

– تعتبر وصاية التصريح وصاية اجبارية و تلقائية اذ تلتزم جهة الوصاية من تلقاء نفسها

---

1 ، 2 ، 3 د بكر القباني – مرجع سابق – ص: 137 و 138

(+) انظر الفقرة الخامسة ، المادة 170 ، من امر رقم 67 – 24 ، مرجع سابق ص 29

4 – د بكر القباني – مرجع سابق – ص 139

بفحص العمل اللا مركزي المقترح من حيث مشروعيته و ملا ئمته :

2 ـ نعتبر وظاية التصريح وصاية خاصة و ذلك على اساس انها لا تتم الا بشان الاعمال التي يحدد ها القانون على سبيل الحصر

3 ـ وكذلك فان وصاية التصريح تعتبر وصاية سابقة اذ توجه الى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها

المبحث الثاني

التصديق

المطلب الاول : التعريف

التصديق هو : " العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذى تقرر بمقتضاه ان القرار الصادر من الهيئة اللا مركزية ، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة ، وانه يجوز تنفيذه " (1)

كما يقصد بالتصديق " اقرار العمل الذى قامت به الهيئة المحلية وعلى ذلك التصديق هو اجراء قانوني لا حق للعمل الذى قامت به الهيئة المحلية ، و هو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل ، اى ان التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ " (2)

فالتصديق هو اذن : " القرار الادارى الذى يصدر عن سلطة الوصاية ، و الذى يعطي القرار الصادر عن السلطة اللا مركزية مفاعيله القانونية لانطباقه على القانون و اتفاقه مع المصلحة العامة : و تراقب سلطة الوصاية شرعية القرار المعروض عليها اى خرق للقانون ، كما تراقب ملا ئمته ، اى عدم تعارضه مع الصالح العام و توافقه مع الظروف التي اتخذ فيها " (3)

اما في الجزائر و فرنسا يخضع القانون لبعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية لوصاية التصديق من جانب السلطة المركزية ، اذ ان هذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ الا بعد التصديق

---

1 ـ د عادل محمود حمدى ـ مرجع سابق ص169

2 ـ د رفعت النجار ، مرجع سابق ص 22

3 ـ د عادل محمود حمدى ـ مرجع سابق ص169

ففي الجزائر عبرت عنه المادة : 107 من الامر رقم 67 ـ 24 بقولهـــــا :
" ان المداولات التي لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولــــة ، هي المداولات التي تتناول المواضيع التاليـــة " (1) : كالميزانيات ، و نقل الملكيـــة ، و القروض و الهبات و المناقصات و غيرها . . . . . .

فالمجلس البلدى في النظام الفرنسي له ان يصدر ما يرى من القرارات في شؤون البلدة و لكن " لا سبيل الى نفاذ اكثر هذه القرارات الا اذا صادقت عليها السلطة المركزية " (2)

و اكثر هذه المشاريع و المداولات التي يخضعها المشرع الفرنسي للتصديـــق ، هي تلك المتعلقة بـ " الجوانب المالية التي تخضع للموافقة المسبقة من قبل المحافــــظ او نائبه في حالة تاخر الموافقة على المداولة ، فالمجلس البلدى باستطاعته بعد مرور 30 يومـا ، تنفيذ هذه المداولة ، و ذلك طبقا لمبدأ السكوت علامة الرضى " (3)

اما في انجلترا فالوضع لا يختلف كثيرا ، الا من حيث الشكليات ، اذ : " يخضـــع الاقتراض و فرض الرسوم الاضافية من جانب الهيئات اللا مركزية الاقليمية للتصديق مـــن جانب الوزير المختص " (4)

و تتوجه رقابة التصديق على القروض المالية " لتمويل مشروعات جديدة او مشروعات جارية ، و تضع هذه السلطة ، ممثلة في وزير الاسكان و الحكم المحلي ، قواعدا للاولويات عند التصديق على طلبات المجالس المحلية ، المتضمنة لهذه القروض " (5)

و على هذا يترتب على ممارسة رقابة او حق التصديق من قبل السلطات المركزيـــة على الجماعات المحلية مجموعة من الاثار و الحدود التي يجـــب ان يتمسك بها كل طـرف من هذين الطرفين :

---

1 ـ ملفات وثائقية مرجع سابق ص 29
2 و 3 د ـ محمد عبد الله العربي : كيفية تشكيل المجالس المحلية ـ مجلة العلـــوم الادارية الشعبة المصرية للعلوم الادارية ـ العدد الاول 1967 ص : 62 ـ 63
ـ و انظر ايضا : - CHARLES DEBACHE - OP. CITE P: 90
4 ـ د بكر القباني مرجع سابق ص 142
5 ـ د عادل محمود حمدى مرجع سابق ص 287

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية :

ينقسم الفقه الى رايين بشان تحديد الطبيعة القانونية للتصديق دونفي مايلي بيان ذلك

الراى الاول :

ذهب راى قديم الى القول بوجوب اعتبار التصديق بمثابة اجراء يساهم في ايجاد عمل اداري وجماعي موحد

والمقصود حسب هذا الرأى هو ان الاشخاص اللا مركزية يتمتعون باهلية ناقصة(+) وهو الامر الذى يوجب تكملة تعبيرها عن ارادتها بتعبير اخر يصدر عن ارادة جهة الوصاية ، بحيث تتخذ هاتان الارادتان اتحادا يولد في النهاية عملا قانونيا جماعيا او موحد .

وعليه فان التصديق حسب هذا الرأى يعتبر اشتراكا فعليا من جانب جهة الوصاية في ايجاد عمل قانوني جماعي او موحد ، اذ ان العمل المشمول بالتصديق يعتبر عملا صادرا من جهة ادارية مركبة ، تتكون من الجهة اللا مركزية والجهة الوصائية في وقت معا ، وهو الامر الذى يعني ان سلطة التصديق تعتبر سلطة شريكة في صنع العمل المشمول بالوصاية(1)

الرأى الثاني :

اما الرأى الثاني فذهب الى القول " ان قرار التصديق لا يتحد او يندمج مع قرار الجهة اللا مركزية ، وذلك على اساس انه حين يستوجب القانون تصديق الجهة الوصاية على عمل لامركزى فان هذا التصديق يستلزم بوصفه مجرد شرط لتنفيذ العمل المذكور ، وكاجراء لاحق على قرار سابق ومن ثم فانه لا يجوز اطلاقا اعتبار ارادة جهة الوصاية جزء لا يتجزأ عن ارادة الجهة اللا مركزية ".(2)

وعليه فان السلطة المركزية " اذا صادقت على قرار لاحد المجالس البلدية فليس معنى ذلك ان القرار يعتبر وكانه صادر منها ، ان القرار ينسب للمجلس البلدى الذى اصدره وهو من الناحية القانونية قرار كامل ، وكل مافعلته السلطة المركزية هو انها قالت: لامانع عندى".(3)

(+) للتذكير : ارجع الى فصلنا الاول بين الاشخاص القاصرة في القانون المدني والاشخاص المعنوية في القانون الادارى

1 و 2 د بكر القباني مرجع سابق _ ص 147 و 148

3 _ اد مصطفى ابو زيد _ نظام الادارة المحلية في القانون المقارن _ مجلة العلوم الادارية العدد الاول _ سنة 1961 ص 143 و 144

فان " القرار ، الذى يصدر عن سلطة الوصاية هو اذن ، قرار ادارى قائم بذاته ، يتميز عن القرار المصدق عليه ولا يختلط بـه " (1)

وعليه لا يجوز " للسلطات الادارية المركزية الوصية ان تعدل بالزيادة او بالنقص في القرارات و التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الادارية اللا مركزية وقت التصديق عليها . لان اى محاولة للتعديل ، تعتبر حلولا من قبل السلطات الادارية المركزية الوصية محل السلطات الادارية اللا مركزية ، و هذا مخالف لنظام و طبيعة الوصاية الادارية " (2)

و يترتب على هذا الوضع عدة نتائج هامة ، يمكن اجمالها في المطلب التالي :

المطلب الثالث : حدود و نتائج التصديق

يترتب على عملية التصديق مجموعة من النتائج اهمها هي :

1 ـ فالمجلس البلدى ، لا يلتزم بالمعنى في تنفيذ هذا القرار ، فقد يسحبه او يعدله و ذلك لان التصديق انما هو اذن بالتنفيذ و ليس اجبارا على التنفيذ (3)

2 ـ اذا كان القرار مشوبا ببعض العيوب القانونية ، فان التصديق لا يغطيها ، ويظل القرار معيبا ، على الرغم من التصديق و يمكن الطعن فيه . (4)

3 ـ على الرغم من التصديق ، فان القرار ، ينسب الى المجلس البلدى ، و بالتالي ، فان هذا المجلس وحده ، هو الذى يسال عما يسببه هذا القرار من اضرار ، ولا تسال السلطة المركزية ، رغم انها [illegible] القرار (5)

4 ـ التصديق لا يكون جزئيا ، فلا يجوز لسلطة الوصاية ان توافق على جزء من قرار الهيئة اللا مركزية ، و ترفض الموافقة على الجزء الباقي ، لان ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة ، و هي لا تملكه ، ولا يجوز القول هنا ، بان من يملك الكل يملك الجزء ، فالقرار لا يتجزأ ، ولا يجوز لسلطة الوصاية ان تضيف شيئا على القرار (6)

---

1 ـ د خالد القباني ـ مرجع سابق ص 103

2 ـ د عمار عوابدى ـ مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ـ مرجع سابق ص 271

3 و 4 و 5 د مصطفى ابو زيد مرجع سابق ص : 143 و 144

6 ـ د عادل محمود حمدى مرجع سابق ص 171

5 ـ لا يجوز للجهة اللا مركزية تنفيذ تصرفها قبل التصديق عليه من جانب جهة الوصاية ، و ذلك على اساس ان تنفيذ هذا التصرف يكون موقوفا الى حين حصول التصديق و الا كان التصرف اللا مركزي معيبا لعدم المشروعية (1)

6 ـ من الواجب على سلطة الوصاية ، ان تمارس اختصاصها بالتصديق في خلال المدة الممنوحة ، و الا اعتبر سكوتها تصديقا ، لان القاعدة الاساسية في الرقابة على الهيئات اللامركزية ان قراراتها تعد نافذة الا في الحالات التي يخضعها لرقابة التصديق " (2) فاذا ما التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون : " يعتبر صمتها بمثابة قرار ضمني بالتصديق " (3)

و هذا ما اخذت به معظم القوانين ، حتى تبقى السلطة اللا مركزية تحت رحمة سلطة الوصاية ، التي تستطيع بامتناعها عن البت في قرار معين صادر عن السلطة المحلية ، ان تشل اعمالها .

و هذا ايضا ما عبرت عنه المواد : 107 و 108 و 109 من الامر رقم : 67 ـ 24 و التي حددت الحد الادنى للتصديق ب 20 يوما حسب الاختصاصات المخصصة للوالي و ثلاثة (3) اشهر للوزير المختص ، و ذلك حسب اهمية و نوعية الاختصاص

المطلب الرابع : تقييم :

مما سبق ، يمكننا استخلاص بعض النتائج ، التي تتحكم في عملية التصديق ، و اهمها :

1 ـ تعتبر وصاية التصديق وصاية خاصة ، و ذلك مثل بقية العناصر الاخرى التي تتحكم في وصاية الاعمال ، و ذلك لا وصاية الا في الحدود التي يقرها التشريع و القانون على سبيل الحصر .

2 ـ كما تعتبر ايضا وصاية اجبارية و تلقائية حيث تلتزم جهة الوصاية قانونيا و من تلقاء نفسها بفحص المشروع الخاضع للتصديق ، للتقرير مدى مشروعيته و ملائمته و تحقيقه للصالح العام الوطني و المحلي

---

1 ـ د بكلنسر القبحاني ـ مرجع سابق ص 172

2 ـ د طالل ملخيلي حمدي ـ مرجع سابق ص : 171

3 ـ د خالد القباني ـ مرجع سابق ص 104

3 ــ تعد وصاية التصديق وصاية لاحقة ، و ذلك نظرا لحصولها بعد صدور القرار اللا مركزى و ذلك عكس وصاية التصريح ــ كما قلنا سابقا ــ بوصفها وصاية سابقـــة .

4 ــ اكثر ما يميز وصاية التصديق في الانظمة الثلاثة المدروسة هو انها تختلف من حيـــث آجال التنفيذ و جهات التنفيـــــــذ :

أ ــ آجال التنفيـــــــذ : تتحدد آجال التنفيذ في النظام الانجليزي في حـــدود السنة (6) اشهر ، تحد اقصى للتنفيذ ، و ذلك سواء في شكله الضمني او الصريح ، امـــا في الجزائر و فرنسا ، فهو لا يجب ان يتعدى الثلاثة (3) اشهر للتنفيذ ضمنيا او صراحـــة .

ب ــ جهات التصديـــــق : ترجع مهمة التصديق في النظام الانجليزى الى الوزيـــر المختص ، بمعنى الى نوعية المشروع ، اما في النظامين الجزائرى و الفرنسي ، غالبا ما ترجع الى وزيـــر الداخلية بصفة خاصة ، مع بعض الاختلافات في نوعية المشاريع اذ قد يتدخـــل مجلس الوزراء في النظام الفرنسي و ايضا الوالي في النظام الجزائـــرى .

5 ــ لا يخضع التصديق بحسب الاصل لاية اشكال خاصة [1] غير تلك الامتيازات و الوسائل المقررة في القوانين و النصوص التشريعية [2] و ذلك حرصا على الحفاظ على قدر معين مـــن الاستقلال للهيئات المحليـــــة . [3]

6 ــ اما اكثر القرارات والمشاريع الخاضعة للتصديق ، فهي تلك القرارات المتضمنة المسائل المالية [+] ، كالضرائب العادية و الاستثنائية و القرارات الخاضعة بنقل بعض اعتمادات الميزانية من باب لباب او المتضمنة طلب اعتمـــادات اضافية اوالمتعلقة بالقروض المحليـــة او بقبول التبرعات و الهبات كما سبق ان ذكرنـــا .

و هذا النوع من القرارات يشكل حجر الزاوية في الربط و التعاون والتكامل بين الجهاز المركزى و الجماعات المحلية ، فالاولى هي التي تدفع الاموال الطائلة من خزينتها ، و مـــن حقها ممارسة حق التصديق لتوجيه هذه الاموال في الاتجاه السليم ، اما الثانية فلا تستطيع العيش خارج هذا التعاون بامكانيتها المحدودة .

---

1 ــ د بكر القباني ــ مرجع سابق ــ ص 144

2 ــ د عمار عوابدى ــ مبدأ تدرج السلطة الرئاسية مرجع سابق ص: 269

3 ــ د خالد القباني ــ مرجع سابق ــ ص: 101

(+) ــ انظر الجدول رقم : 1

رقابة التصديق

الجدول رقم - 1 -

التصديق	المواد	الفقرة	الجهة	الآجال
الجزائر	107 و 108 109، 200، 202، 205، 208، 216، 219، 220	- الميزانيات - نقل الملكية - القروض - الهبات - المناقصات	- وزير الداخلية - الوزير المختص - الوالي	- الحد الادنى 20 يوما - الحد الاقصى ثلاثة (3) اشهر
فرنسا		- الجوانب المالية والعقارية	- وزير الداخلية - مجلس الوزراء	الحد الاقصى ثلاثة (3) اشهر
انجلترا		- القروض - المشاريع - المحلية ذات الاولوية	- الوزير المختص	من 6 اشهر الى 12 شهرا حسب الجهة الموصى عليها

- الجدول من وضع الباحث

المبحث الثالث

الحلول

المطلب الاول : المفهوم :

ان سلطة الاستبدال (الحلول) " تعطي لسلطة الوصاية امكانية التقرير بدلا عن الشخص الخاضع للوصاية "(1)

ان هذا التعريف ، لم يبين لنا الاسباب الموضوعية و العملية التي ادت بسلطات الوصاية : اللجوء الى هذا النوع من الوصاية ، هل هو لسبب قانوني او اهمال او لعجز ؟ وعليه ، يذهب طرف آخر للقول : " المراد بالحلول ، هو قيام الجهة الوصائية مقام الجهة اللا مركزية ، لتنفيذ بعض التزامات القانونية التي لم تقم بها بقصد او لعجز او اهمال ، ولذلك يتم الحلول من اجل احترام المشروعية و حماية المصلحة العامة "(2) ، و تتمثل عملية الحلول في " اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب و على مسؤولية السلطة اللا مركزية "(3) ، وقد يخطر للهيئة اللا مركزية " أن تمتنع عن اداء ما يرى داعيا لادائه ، من الاختصاصات المسندة اليها ، و قد يؤدي هذا الامتناع الى تعريض المرافق الجوهرية لخطر اهمال او تقصير تلك الهيئة ، و لهذا يزود المشرع سلطة الوصاية بوسائل تمكنها من التغلب على تعنت الهيئة المحلية و تقصيرها و من بينها وسيلة الحلول "(4)

و هذا التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية هو : " اخطر انواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية و اشدها تاثيرا ، في حرية و استقلال الاشخاص العامة اللا مركزية "(5)

وعليه ، يجيز القانون استثناء للجهة الوصائية ان " تقوم مقام الهيئة اللا مركزية في حالة عدم قيامها بتنفيذ الاعمال الادارية المكلفة بها قانونا ، و ذلك من اجل حماية المصلحة العامة المتعلقة بهذه الاعمال "(6)

---

1 ـ د احمد محيو ـ محاضرات في المؤسسات الادارية ـ مرجع سابق ـ ص: 119
2 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 175
3 ـ د خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 105
4 ـ د عادل محمود حمدي ـ مرجع سابق ـ ص: 181 و 182
5 ـ د خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 105
6 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 180 .

اذ ن فمفهـــوم الوصاية الادارية قد تطور عبر الزمن و لم يبق على مفهومه التقليدى ، وبحسب هذا المفهوم ، لم تعد السلطات المحلية ، هي وحدها التي تحتكر تمثيل الجماعات المحلية و انما لسلطة الوصاية تمثل ايضا الجماعات المحلية ، و هي عندما تستمد سلطة الحلول محل السلطات المحلية من القانون انما تتصرف و تعمل لحساب هذه الجماعات وكممثلـــــة شرعية لها ، و هذا ما يفسر تحمل الجماعات المحلية مسؤولية اعمال سلطة الوصاية بصفتهـــا ممثلة لهذه الجماعات وفقا للقانـــــون .

على ان سلطة الحلول ليست سلطة مطلقة و انما هي سلطة مقيدة ولا يمكن اللجـــوء الى هذا العامل الا اذا توفرت بعض الشروط

المطلـــب الثانـــــي : شروط الحلــــول :

لا يجوز لجهة الوصاية الادارية مباشرة سلطة الحلول الا اذا توفر الشرطـــان الاساسيان الاتيـــان :

1 ــ " اذا طلب من الشخص اللا مركزى ، مسبقا ، القيام بعمل ما ينص عليه القانون ، و رفـــض ذلك " (1) اى ان تكون الهيئة اللا مركزية قد رفضت القيام بالعمل الذى تلتزم به قانونـــا او تكون قد اهملت القيام به على الاقـــل " (2)

وعليـــه ، فان لا يجوز لجهة الوصاية الالتجاء الى الحلول لمجرد قيام العامـــل اللا مركزى باتخاذ قرار لا يحظى برضاء الجهة الوصائية ، و ان كان يمكن للجهة الاخـــيرة في هذه الحالة ، استعمال الوسائل الوصائية الاخرى كعدم التصديق او الايقاف و ذلك حسب الاحوال و الاوضـــاع .

2 ــ ان تقوم الجهة المركزية بانذار الهيئة اللا مركزيـــة بتنفيذ التزاماتها القانونيـــة (3)

1 ــ د احمد محيو ــ محاضرات في المؤسسات الادارية ــ مرجع سابق ــ ص 119

2 و 3 د بكر القباني ــ مرجع سابق ــ ص : 177

اذن يسبق الحلول ، اجراء هام يجب اتباعه ، من جانب السلطة الوصية و هــذا الاجراء يتمثل في الانذار المسبق و يعتبر ذلك: " شرط ضروري للمحافظة على استقـــلال الهيئات المحلية حيث لا يجوز للسلطة الوصية ان تحل مباشرة محل الهيئة المحلية بمجـــرد امتناع تلك الهيئة عن القيام بالعمل ، بل يلزم التثبت اولا من ذلك ، بان تقوم السلطـــة الوصية بتوجيه الدعوة الى الهيئة المحلية لاداء العمل ، فاذا رفضت هذه الاخيـــرة القيام بالعمل - از للسلطة الوصية ان تحل محل الهيئة المحلية في القيام بالعمل " (1)

و الان ، بعد ان تعرفنا على الجانب القانوني و النظري لفكرة او سلطة الحلول ما هي تطبيقاتها في الانظمة الثلاثة (*) المدروســة

ففي فرنسا يحق لـ : " المحافظ ان يحل محل المجلس الشعبي البلدي ، فـــي حالة امتناعه عن تنفيذ الشروط التي وضعتها الحكومة لضمان سداد قروض المجلس ، و يقـــوم بتنفيذ هذه الشروط بنفســـه ، و للمحافظ طبقا للمادة : 85 من قانون انشاء المجالـــس البلديــة الحق في ان يحل محل العمدة ، في تنفيذ الاختصاصات المعهودة اليـــه ، باعتباره رئيسا للمجلس البلدي اذا امتنع عن تنفيذ هـــا " (2)

اما في النظام الانجليـــزي (*) فان الحلول مقررة في اكثر من نطاق منها : " الصحة و التعليم و الاسكان و تخطيط المدن و القرى ، و بعـــض المرافق البلدية الاخرى ، و تبدأ اجراءات الحلول ـ بصفة عامة ـ بانذار يوجهه الوزير المختص الى المجلس المحلي ، يلفـــت نظره فيه ، الى انه قد اهمل في القيام على مرفق معين ، فاذا لـم يجد هذا الانذار اى تطبيق ، فان الوزير يلجأ الى السلطة القضائية يستصدر منها امرا يستطيع معه ان ينقل اختصاص المجلس المقصر في هذا الشأن الى مجلس أعلى ، فاذا كان المجلس المقصر هو مجلس المدينة المتوسطة مثلا ، فان اختصاصه في ذلك المرفق ، ينقل الى مجلس المديرية ، امـــا اذا كان مجلس المديرية هو المقصر فان الاختصاص ينقل الى الوزير نفسه ، و يدار المرفق في هذه الحالة ، على حساب المجلس المقصــــر " (3)

(*) ـ انظر الجدول رقم : 2

1 ـ د رفعت الدار ـ مرجع سابق ـ ص 25

(**) ـ انظر الجدول رقم : 2

2 ـ د عادل محمود حمدى ـ مرجع سابق ـ ص: 422

3 ـ د مصطفى الوزيـر ـ مرجع سابق ـ ص: 208

اما الحلول في النظام الجزائري ، فهي مقررة ، بايضا في اكثر من نطاق " فان سلطات الوصاية لا تستطيع فقط الاعترا   على النشاط غير القانوني للبلدية ، و لكنها نستطيع ايضا ان تتصرف حكما من اجل ستر امتناع السلطات البلدية غير الشرعي عن القيام بعمل ما ، و الافتراض هذا يرد حين لا يصوت على الميزانية بشكل متوازن ، حين ذاك يتدخل الوالي ، من اجل اعادة التوازن (المادة : 250 و ما يليها (+)) ، و في مجال الثورة الزراعية ، تسمح المادة : 155 من الامر الخاص بها للوالي بان يحل حكما محل المجالس الشعبية البلدية الموسعة و العاجزة عن العمل " (1)

ان اهم ما يميز حق الحلول في النظام القانوني الجزائري من جهة و النظامي الفرنسي و الانجليزي من جهة اخرى يتمثل اساسا ، في كون ان النظامين الفرنسي و الا لا يكتفيان بخروج الهيئة المحلية عن اختصاصاتها او عجزها او رفضها تنفيذ قانون من القوانين . . . و انما لا بد من توفر شرط ثاني و هو الانذار المسبق او السابق عن الحل بينما امر رقم 67 ـ 24 او القوانين المكملة له لم تشر الى هذا العامل الثاني الذي نرى انه ضروري و حتمي ، قبل اي عملية من عمليات الحلول ، كما انه يمثل ضمانة اكيدة في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية

المطلب الثالث : النتائج :

يترتب على وسيلة الحلول ، مجموعة من النتائج ، يمكن اجمالها في التالي :

1 ـ تشكل وصاية الحلول غير المسبوق بانذار ، الى انتزاع حق المبادأة الذي تتمتع به الجماعات المحلية ، لذلك نوجب الاخذ بهذا العامل الذي يتيح للجماعات و الهيئات المحلية فرصة الدفاع عن موقفها ، قبل القيام بعملية الحلول ، عن سبق اسرار

(+) ـ القانون البلدي الجزائري ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ص: 38

1 ـ د احمد محيو ـ محاضرات في المؤسسات الادارية ـ مرجع سابق ص: 204 و 205.

2 ـ اما اذا لم تستجب هذه الهيئات لهذا الانذار وتمادت في ارتكاب الخطأ ، تكـــون بذلك قد قبلت مسبقا اجراء الحلول وبالتالي المساس بحق الذى تتمتع به وباستقلا لها بارادتها ايضــــا

3 ـ تتحمل الجهات اللا مركزية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول ، بالرغم من ان القرارات المتخذة ، هي قرارات متخذة من قبـل الهيئـات المركزية الوصيـة

4 ـ تحديد الاطار القانوني لعملية الحلول و حالات اجرائها و ذلك بوصفها عملية استثنائية لا تتم الا بوجود نص صريـــح

الا ان اخطر ما يثير انشغالنا ، بهذا العامل ، هو مدى مسؤولية الجهات المركزيـــة في حالة الحلول ، وخاصة في عملية اللجوء الى الطعـــون القضائية حول هذا الجانـب هذا ما سنتعرض له في الفقـرة المواليـــة

المطلـب الرابـــــع : مسؤولية جهة الوصاية في حالة الحلول :

تختلف مسؤولية جهة الوصاية الادارية في حالة قيامها باستعمال سلطة الحلول عـن مسؤوليتها في حالة استعمال السلطات الوصائية الاخرى ، و ذلك نظرا لقيام جهة الوصايـة في حالة الحلول مقام الهيئة اللا مركزية ، مع العمل باسمها و لحسابها ، وهو الامر الـــذى لا يمكن معه الفصل بين عمل الجهة الوصائية و عمل الهيئة اللا مركزية المشمولة بالوصايـــة كما يحدث في حالة استعمال الوصايـات الادارية الاخرى

و يترتب على ذلك ما يلـــي :

1 ـــ " عدم قبول الطعون التي تقدمها الهيئة اللا مركزية المشمولة بالوصاية الادارية ضـــد قرارات الحلول الصادرة عن الجهة الوصائية و ذلك على اساس اعتبار هذه القرارات صـــادرة عن الهيئة المذكورة وان كانت قد صدرت بالفعـل عن جهة الوصاية " (1)

2 ـــ " تكون الهيئة اللا مركزية هي المسؤولة امام الغير عن الاضرار الناشئة عن اعمال الحلول و ذلك بالرغم من صدور الفعل الصادر عن جهة الوصاية الادارية ، و ذلك على اساس ان الجهة تعمل عند الحلول باسم و لحساب الهيئة اللا مركزيـــة" (2)

1 و 2 ـــ د بكر القباني ـــ مرجع سابق ـــ ص: 219

رقابـــــة الحلـــــــول

دول رقـــــم : 2

الحلول	الجزائـــــــر	فرنســــا	انجلـــــترا
المـــواد	233 ـ 234 ـ 249 250 ـ 251 ـ 271	5	
الموضـــوع	ـ قرارات متعلقة بتوازن الميزانية او المدفوعات الالزاميـــة ـ قرارات تتعلق بتهديد الامن العام ـ قرارات تتعلق بالصحة العامـــــة	ـ عدم تسداد قروض المجلس	ـ في حالة رفض العمل في الصحة و التعليم و السكن و العمـــل
الجهة	ـ الوالــــــي ـ السلطة التي تضبط الميزانية	المحافظ	ـ الوزير المختص ـ السلطـــــة القضائيـــــة

ـ الجـدول من وضــــع الباحـــــث ـ

اما الاعمال التي تكون فيها جهة الوصاية مسؤولة عنها ، فهي غالبا ما ترتكز على تلك الاخطاء الشخصية وعدم احترامها للمشروعية او ارتكاب اخطاء جسيمة عند ممارسة الرقابة الوصائية

المبحث الرابع : حق الالغاء او الابطال :

المطلب الاول : المفهوم :

المقصود بحق الالغاء او الابطال هو الذى : " يمكن لجهة الوصاية الادارية بمقتضاه ان تزيل ، قرارا صادرا عن جهة لا مركزية ، لانه يخالف قاعدة قانونية او يمس المصلحة العامة ، على ان يستند الالغاء ، بالضرورة الى نص قانوني ، يخولها هذه السلطة ، وان يتم ذلك ، بالطبع ، خلال مواعيد محددة " (1)

كما يسمح الالغاء او الابطال لجهة الوصاية " ان تلغي الاعمال التي تعتبرها غير شرعية " (2)

كما يحق لسلطة الوصاية " ان تلغي قرارات الهيئات اللا مركزية حتى تلك التي اقترنت بالتصديق ، كما لها ان توقف تنفيذ هذه القرارات ، خلال فترة زمنية ، لاسباب يعود اليها تقديرها " (3)

كما يعتبر الالغاء " وسيلة لاحقة ، لان سلطة الوصاية ، لا تتدخل الا بعد صدور القرار من الهيئة اللا مركزية ، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون و معارضا مع الصالح العام " (4)

اذن ، يتضح من خلال هذه التعاريف ، ان حق الابطال او الالغاء يرتكز على مجموعة من المبادئ اهمها :

---

1 ـ د. بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 164
2 ـ د احمد محيو ـ محاضرات في المؤسسات الادارية ـ مرجع سابق ـ ص ـ 116
3 ـ د خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 104
4 ـ د عادل محمود حمدى ـ مرجع سابق ـ ص: 177

1 ـ ان عملية الالغاء ، هي عملية لاحقة ، اى بعد وقوع التنفيذ من قبل الجماعات او الهيئات المحلية ، و هي بعكس عملية التصريح و التصديق ، التي تسبق عملية التنفيذ

2 ـ لا يمكن لجهة الوصاية الادارية ، ان تلجأ الى هذه الوسيلة الا اذا نصت على ذلك قاعدة قانونية واضحة و صريحة ، لان اى خروج عن ذلك ، يشكل مساس بحرية و استقلالية الجماعات المحلية

الا ان للابطال حدود ، تلتزم بها السلطة المركزية اهمها :

المطلب الثاني : حدود الالغاء :

" لا يجوز لسلطة الوصاية ، ان تلغي جزءا من القرار و تبقي على الاخر ، فاما ان تلغي القرار كله ، او تعيده الى الهيئة المحلية ، اذا تبين لها ، ان جزءا من القرار المعروض عليها مخالفا للقانون ، لانه اذا سمح لسلطة الوصاية بان تلغي جزءا من القرار ، فمعنى ذلك الاعتراف لها ، بالحق في تعديل قرارات الهيئة المحلية ، و هي اى سلطة الوصاية ، لا تملك تعديل القرارات الصادرة من الهيئات المحلية " (1)

و لهذا ، فان الالغاء الجزئي للقرار ، يثور بالنسبة له بعض النقاش ، فالبعض يرى (2) " اجازته على اساس من يملك الاكثر يملك الاقل ، و من يملك الالغاء الكلي يملك الالغاء الجزئي ، ولكن هذا القول على اطلاقه ، بعيد عن الصواب و ذلك لان الالغاء الجزئي في بعض الحالات ، يساوى تعديل القرار و هذا ما لا تملكه سلطة الوصاية الادارية "

" لان المبادأة ينبغي ان تكون دائما للجهة اللا مركزية ، احتراما لاستقلالها وعليه فان الالغاء الجزئي لا يكون جائزا " (3)

هذا ، و نجد في فرنسا و الجزائر تطبيقات مختلفة ، لالغاء بعض قرارات الهيئات اللا مركزية من جانب جهة الوصاية الادارية :

---

1 ـ د رفعت النجار ـ مرجع سابق ـ ص: 25 و 26
2 ـ د مصطفى ابو زيد ـ مرجع سابق ـ ص: 165
3 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 168

ففي فرنسا " يخضع القانون ، بعض قرارات المجالس البلدية لهذا الالغاء (لعدم المشروعية) على ان يتم ذلك بمراسيم تصدر ، بعد اخذ راي مجلس الدولة ، و ان تستعمل هذه السلطة ، خلال مدة معينة ، و الا اصبحت القرارات المذكورة قابلة للتنفيذ " (1)

و قد نصت المواد : 63 ، 64 ، 65 ، 66 ، من قانون انشاء المجالس البلدية الفرنسي على الحالات التي تتعرض فيها القرارات الصادرة من المجالس البلدية للالغاء سواء لكونها باطلة بطلانا مطلقا او بطلانا نسبيا .

فالالغاء للبطلان المطلق ، كما نصت عليه المواد : 63 ، 64 ، 65 ، يكون بالنسبة للقرارات التي تصدر مخالفة للقوانين و اللوائح السارية ، او تصدر في غير مواعيد انعقاد المجالس العادية ، او كانت تتضمن مسائل لا تدخل في اختصاصات هذه المجالس .

و في الحالات السابقة ، يكون للمحافظ ، سلطة الغاء هذه القرارات ، سواء من تلقاء نفسه او بناء على طلب الافراد

اما بالنسبة لحالة البطلان النسبي ، فقد وردت في المادة : " 66 " من القانون نفسه ، و هي تتعلق بالقرارات التي تشترك في اصدارها احد اعضاء المجلس البلدي ، ممن تكون له مصلحة شخصية مباشرة و محققة ، فلا يجوز للمحافظ الغائها الا في خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ صدورها ، اذا كان طلب الالغاء مقدما من بعض الافراد و في خلال خمسة (5) ايام اذا مارس سلطته الوصائية مباشرة اي من تلقاء نفسه " (2)

هذا فيما يخص بعض اوجه البطلان في النظام الفرنسي ، اما في النظام الجزائري فان المشرع قد تمسك بنفس المبادئ (+) التي اخذ بها المشرع الفرنسي ، اي البطلان المطلق و البطلان النسبي

اذ اعطى قانون البلديات الجزائري رقم : 67 ، 24 و في المواد : 102 و 103 و 104 و 105 على الحالات التي تتعرض فيها القرارات الصادرة من المجالس الشعبية البلدية للالغاء او البطلان

---

1 و 2 ـ عادل محمود حمدي ـ مرجع سابق ـ ص : 420 و 421
(+) ـ انظر الجدول رقم : 3

وكانت وجهة نظر المشرع هذه المواد ، هي نفسها التي اخذ بها المشرع الفرنسي ،

كالبطلان المطلق و البطلان النسبي

حيث عبرت عن البطلان المطلق ،كل من المواد : 102 و 103 ، مهما تلك

المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدى

خلافا لقانون او مرسوم ، ويكون من صلاحيات الوالي ، اعلان البطلان بحكم القانون

وبموجب قرار معلل

اما البطلان النسبي ،فقد وردت في المواد : 104 و 105 من القانون نفسه

واكدته المادة 105 المكملة له، من قانون رقم 81 ــ 09 والمتضمن القانون البلدى ، ويتضمن

هذا البطلان . تلك القرارات التي قد يشارك فيها اعضاء المجلس الشعبي البلدى

ذو المصلحة فيها ، و يسوغ طلب الابطال من كل شخص يعنيه الامر ، و يبت الوالي في الطلب

في مهلة ثلاثين (30) يوما

وعليه ،فان اهم ما يميز حق الالغاء ، يتمثل في عاملين اساسين و هما :

1 ــ احترام المشروعية ، اذ لا يجوز للهيئات و الجماعات المحلية ان تخترق قاعدة قانونية

او الخروج عن اختصاصاتها المحددة بواسطة القانون سلفا ، و الا اعتبرت قراراتها ملغاة

من قبل الهيئات المركزية

2 ــ احترام المصلحة العامة و الملائمة ، بمعنى انها ، لا يجب للهيئات والجماعات

المحلية عند اتخاذها لاى قرار ، ان تلحق بموجبه اى ضرر سواء بالصالح العام او بمصالح

الافراد ، الخاصة و الا اعتبرت قراراتها باطلة ، بموجب القانون

رقابة الالغاء

جدول رقم : 3

الالغاء	الجزائر	فرنسا
المواد	102و 103و 104و 105	63 و 64 و 65 و 66
الموضوع	- الخروج عن الاختصاص - الخروج عن قانون او مرسوم - قرارات ذات مصلحة خاصة	- لعدم المشروعية - الخروج عن الاختصاص - القرارات ذات المصلحة الخاصة
الجهة	الوالي	- مجلس الدولة - المحافظ
الاجال	30 يوما	- من 5 الى 15 يوما
النتائج	بموجب قرار معلل	بمرسوم

(+) الجدول من وضع الباحث

ثانيا : الوصاية على الأشخاص و الهيئات

غالبا ما يحتفظ المشرع ، للسلطة المركزية ، بنوع من السلطة التأديبية ، تجاه الجماعات المحلية ، و التي تتمثل بحق هذه السلطة ، بإيقاف أعضاء المجالس المحلية أو بإقصائهم أو بحل هذه المجالس - المنتخبة منها و المعينة على السواء - بكاملها و ذلك في الحدود و الضوابط القانونية التي يحددها المشرع سلفا .

و تكون الوصاية الادارية ، التي تمارسها السلطة المركزية على الأشخاص أو الهيئات المحلية "فعالة الى هذا الحد أو ذاك ، و ذلك حسبما تكون هذه الأجهزة معينة أو منتخبة و حسبما اذا كانت خاضعة لسلطة تأديبية تابعة للمراقبة التسلسلية أو لمراقبة الوصاية" (1)

كما يتم استعمال الوصاية الادارية على أعضاء الهيئات اللامركزية في "نطاقات معينة قانونا ، بوسائل محددة تشمل أحد أو بعض أو كل الأمور الآتية من جانب ممثلي جهة الوصاية تعيين أو تأديب بعض القائمين على ادارة هذه الهيئات ، اصدار التعليمات ، أعطاء الآراء ، حضور الجلسات طلب ، الاجتماع ، وقف أو حل مجالس ادارة الهيئات اللامركزية" (2)

و لا يسع السلطة المركزية أن تمارس هذه الصلاحيات التي تباشرها بحكم سلطة الوصاية التي تتمتع بها ، الا "وفقا للقانون ، و هذه السلطة تتناول الأعضاء المعنيين في الأنظمة التي تعتمد نظام التعيين كما تتناول أيضا الأعضاء المنتخبين" (3)

و في الفقرات التالية ، نتكلم تباعا عن وسائل الوصاية الادارية تجاه الأشخاص أو الهيئات .

1- د أحمد محيو - مرجع سابق - ص: 117 .
2- د بكر القباني - مرجع سابق - ص: 122 و 123 .
3- خالد القباني - مرجع سابق - ص: 100

المبحث الاول : التعيين

ان التعيين هو "الطريقة الاكثر فعالية بيد سلطة الوصاية ، و نصادف غالبا ، سلطة كهذه ، في المؤسسات العامة ، التي يكون مديروها و مجالس ادارتها معينين من قبل رئيس الدولة و الوزراء و الواقع ان التعيين يسيء هنا ، لمبدأ اللامركزية نفسه و يبرر تصنيف المؤسسات في عداد عدم التركيز ، و نصبح هنا أمام سلطة تسلسلية ، ان اللامركزية تفترض الانتخاب" (1)

اما من أهم الاسباب لهذا الانكار وعدم قبول عملية التعيين يرجعها البعض الى : "استقلال هذه الاشخاص ، مما يوجب قيام الاشخاص المذكورة بنفسها بانتخاب الاعضاء الذين يقومون على تمثيلها و ادارتها ، و ان كان ذلك لا يمنع استثناء تحويل الادارة المركزية قانون ، سلطة تعيين عدد محدود من هؤلاء الاعضاء ، على ان يتم ذلك كوسيلة لتمكين الادارة المركزية من مباشرة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامرزية ، و ان في الحدود و بالقيود التي يرسمها القانون" (2)

و هناك اتجاه آخر يحاول الجمع النسبي بين العاملين – التعيين و الانتخاب – مع التركيز على هذا الاخير كصفة ملازمة اللامركزية حين يقول : "ان مثل هذه التعيينات لا تنفي من الناحية القانونية كون النظام للامركزيا مادام الانتخاب ، غالبا على التعيين في المجالس أي ان التعيين لا ينافي من الناحية القانونية النظام اللامركزى ، ما دام الانتخاب في هذه المجالس أصلا و التعيين استثناء" (3)

هذا بالاضافة الى "عدم جواز اعتبار العمال اللامركزيين المعينين بواسطة الادارة المركزية عمالا لها" (4)

---

1 – د . احمد محيو – مرجع سابق – ص 117

2 – د . بكر القباني – مرجع سابق – ص 123 و 124

3 – د . عثمان خليل عثمان – مرجع سابق – ص 50

4 – د . بكر القباني – مرجع سابق – ص 124

و انطلاقا من هذه العوامل و المحددات ، يمكننا استنتاج بعض الحقائق :

1 ـ مهما كانت نتائج التعيين ـ ايجابية ام سلبية ـ فانها تميل اكثر للنظام الهيرارشي المركزي منها للنظام اللا مركزي ، و هذا يتعارض و مبدأ اختيار و استقلال اعضاء الجماعات والهيئات المحلية لان اللا مركزية تفترض الانتخاب ، الذي يعبر عن رغبات محلية اكثر من غيرها .

2 ـ تماشيا و موضوع دراستنا للبلدية ، التي تعتمد اساسا على الانتخاب ، سواء لرئيسها او لاعضائها ، نميل الى تدعيم واعتماد هذا العامل ، كأحد الاسس المشكلة للجماعات المحلية كحرية المبادأة و الشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية و الادارية و التعبير عن مصالحها وغيرها :

3 ـ يشكل هذا العامل ، بالنسبة للسلطة المركزية الوصية ، ورقة ضبط واسلوب للتدخل المستمر في شؤون و اعمال الجماعات المحلية ، مما قد يجعل علاقة الجهاز المركزي بالجماعات المحلية ليست علاقة تعاونية و تكاملية بين شخصين مستقلين ، و انما قد تصبح هذه العلاقة نوع من عدم التركيز الاداري ، و هذا يتعارض و مبدأ استقلالية الشخص اللا مركزي :

المبحث الثاني

الاقصاء

المطلب الاول : المفهوم :

تتمثل سلطة التأديب الوصائية في عزل او وقف بعض اعضاء الهيئات اللا مركزية من جانب جهة الوصاية الادارية ، وعليه فان هذه السلطة تعتبر استثنائية ، و من ثم فانها تستعمل الا بتحفظ وفي الحدود و بالقيود التي يرسمها القانون

و لذلك ينبغي على المشرع ان يحدد بدقة ما يكون للادارة المركزية من اختصاص في مجال تأديب العضو اللا مركزي و ان يحدد الاسباب الموجبة لاستعمال هذه السلطة (1)

كما هو معروف ان هذه " لا تمارس بنفس الشروط فيما اذا كنا امام شخص اعتباري تجمعي او تأسيسي ، ففي حال التعامل مع السلطات اللا مركزية التي تتمتع بضمانات شرعية اكثر يمكن للسلطة المركزية او تقبل الممثل الا انها لا تستطيع ان تعين بدلا عنه" (2)

---

1 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 132 و 133

2 ـ د احمد محيو ـ مرجع سابق ـ ص: 117

و بالمقابل ، " اذا تعلق الامر باشخاص عدم التركيز الادارى ، فان السلطة المركزية تستطيع ان تستبدل هؤلاء و تعيين قادة جدد ، كذلك فان بعض العقوبات التي يمكن اتخاذها ضد وكلاء عدم التركيز ، لا يمكن ان تتخذ ضد الوكلاء المنتخبين ، فمن غير الممكن تنحية رئيس المجلس الشعبي البلدى او تخفيض رتبتـــه " (1)

و لذلك ، فاذا كان مبدأ الاقصاء يعد حق من حقوق السلطة المركزية تجاه الجماعات المحلية ، فان هذا الحق لا يجب ان يخرج عن حدود النصوص التي تنظم علاقة الجهـــاز م بالاجهزة اللا مركزية كما لا يمكن اعتبار هذا الحق ، بنفس الدرجة و الاثر الموجودة تجـــاه الاشخاص التسلسلية ، و ذلك للاختلاف الواقع بين الاشخاص التسلسلية كاشخاص مكملـــة للجهاز المركزى و بين الاشخاص المحلية ، كاشخاص مستقلة اداريا وماليا و تقريريـــا

المطلـــب الثانـــــي : خصائص و حدود عملية الاقصـــاء :

تتعدد طرق ووسائل عملية التاديب و الاقصاء من نظام لاخر ، و يمكن تبيان اهـــم الخصائص و المميزات المطبقة في الانظمة الثلاث المدروسة و هـــي :

1 ــ ففي النظام الانجليزى ، تتم عملية اقصاء العضوية لسببين رئيسيين و هما : " غيـــاب العضو و امتناعه عن المساهمة في ادارة الشؤون المحلية او استغلاله للعضوية ليحقق بعـــض الفوائد الخاصة ، و تختلف مدة الغياب التي تؤدى الى هذا الاثـــر باختلاف المجالس ، فهي مثلا ستة شهور متوالية ، بالنسبة لمجالس المراكز الحضرية و المراكز الريفية و المجالـــس القروية ، بينمـــا ترتفع الى الضعف ، بالنسبة لمجالس المديريات ، فالغياب المتوالي طـــوال المدة المحددة يؤدى ــ كقاعدة عـــامـــة ــ الى اسقاط العضوية فـــورا (+) " (2)

---

1 ــ د احمد محيو ــ مرجع سابق ــ ص: 117

(+) ــ انظـــر : - CHARLES DEBACHE OP. CITE- P. 89.

2 ــ د مصطفى ابو زيد مرجع سابق ــ ص: 208

2 ـ اما في النظام الفرنسي ، اذ يجيز القانون لجهة الوصاية الادارية " عزل او وقف العمدة بصفته اللا مركزية ، وكذلك عزل عضو المجلس البلدى ، و ذلك بسبب الاخلال بالواجبات المقررة " (1)

و من هذه الاختراقات القانونية ما نصت عليه المادة : 66 من قانون انشاء المجالس البلدية الفرنسي وهي تتعلق بـ " القرارات التي يشترك في اصدارها احد اعضاء المجلس البلدى ، ممن تكون له مصلحة شخصية مباشرة و محققة " (2)

3 ـ اما اقصاء عضو المجلس الشعبي البلدى في النظام الجزائرى فهي واضحة في قانون رقم 67 ـ 24 وخاصة في المواد : 55 و 90 و 92 ، حيث جاء في الاولى ، ان كل نائب بلدى يصبح لسبب ، بعد انتخابه ، في حالة من حالة عدم قابلية الانتخاب ، يصرح فورا باستقالته من قبل الوالي ، كما يمكن لهذا الامر ان يطال عضو لم يستجب لثلاث دعوات متتالية لحضور الجلسات (المادة : 90) و تنص المادة 92 من نفس الامر ، بشكل خاص على ان كل مندوب يجد نفسه في وضع لم يعد يسمح له بمتابعة ممارسة ولايته بشكل مقبول ، يمكن ان يعلن ابعاده عن المجلس الشعبي البلدى بمرسوم (3)

و اكد قانون رقم 81 ـ 09 و المتضمن القانون البلدى المعدل في مادته 92 على ان " كل منتخب في مجلس شعبي بلدى ، يرتكب خطأ جسيما ، سواء كان اخلالا بمهمته ام مخالفة جزائية ، تحول دون مواصلة مهامه ، يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي " (4)

و بعد هذا ، ماذا يمكن ان نستنتج من حق الاقصاء كاحد العناصر الضاغطة بيد

---

1 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 132

2 ـ د عادل محمود حمدى ـ مرجع سابق ـ ص: 421

3 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 28

4 ـ الجريدة الرسمية ـ ج ج د ش ـ عدد 27 ـ الموافق 7 يوليو 1981 ـ ص: 918

جهة الوصاية من جهة ، و ما هي صورها واوجه اختلافها و التقائها في هذه الانظمة من جهة ثانيـــة .

أ ـ ففيما يخص اوجه الالتقاء ، تشترك هذه الانظمة ، في مجموعة من الخصائص ، منهـــا واهمها ، الاحترام الصارم و الدقيق ، في عدم استغلال صفة العصرية (+) لتحقيق اغـراض خاصة و شخصية ضيقة على حساب المصلحة العامة ، و ايضا الالتزام الكلي بمدة الغياب المحددة قانونيا ، و التي تؤدى الى الاقصاء في حالة تجاوزها من قبل اعضاء المجلس الشعبي البلـدى المنتخـــب

ب ـ اما اوجه الاختلاف ، فهي ترجع الى طبيعة و خصائص كل نظام من هذه الانظمـــة فالنظام الانجليزى ، يعتبر اكثرها ليونة و حرية و استقلالية ، مقارنة بمثيلاتها ، فمدة الغياب للعضو المحلي ، تصل الى ستة اشهر ، اى في المجالس القروية ، و تتضاعف هذه المدة ، فـي مجالس المديريـــات .

بينما في النظام الجزائرى ، لا يمكن للعضو البلدى المنتخب ان يغيب ثلاث جلســات متتالية و بدون عذر مـــبرر :

اما الجهة التي يرجع اليها حق الاقصاء ، فهي تختلف في النظامين الجزائرى و الفرنسي من جهة عن النظام الانجليزى ، ففي فرنسا يقوم بها وزير الداخلية ، اما في الجزائر ، يقوم بهـا وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، بالاضافة الى الوالي ، اما في انجلترا ، فهي من صلاحيـات الوزير المختص ، و خاصة وزراء الحكم المحلي و الاسكان و النقـل . . .

ج ـ تشكل عملية الاقصاء ، احد العنـاصر و الوسائل الضاغطة بيد الاجهزة المركزيـــة تجاه الجماعات المحلية ، فهي تبدو كوسيلة تمس بحرية و استقلالية الجماعات المحلية ، ســواء كاشخاص او كهيئات ، الا ان هذا الحق ، لا يعدو ان يكون مطلقا ، و انما هو حق نسـبي و استثنائي ، لا يمكنه ان يخرج عن الاطار القانوني ، المحدد لعملية الاقصاء اما اذا خـرج

(+) ـ انظـر الجـدول رقـم : 4

عن هذه القاعدة ، فهو اختراق للقانون ، الذى يحكم فكرة الوصاية الادارية ، وخروجا عنه ،

اما اذا وصل الامر الى الهيئات بعد الاشخاص ، وهو ما يطلق عليه بالحل فاننا نعي

طبيعته ووسائله وحدوده ، هذا ما سنعرفه في الفقرة الثالثة من العنصر الثالث من هذا

الفصل .

- رقابة الاقصاء : جدول رقم : 4

الاقصاء	الجزائر	فرنسا	انجلترا
المواد	55 - 90 - 92	66	
الموضوع	- في حالة عدم قابلية الانتخاب - ارتكاب خطأ جسيم أو مخالفة جزائية	- الاخلال بالواجبات - تحقيق مصلحة خاصة من العضوية - غياب ثلاث دورات متتالية ، بدون سبب	- في حالة غياب العضو المتكرر - استغلال العضوية
الجهة	- الوالي - وزير الداخلية	- وزير الداخلية	- الوزير المختص
الاجال	اذا لم يستجب لثلاث دعوات متتالية لحضور الجلسات	- ثلاث دعوات	من 6 اشهر الى 12 شهرا
النتائج	- بقرار - بمرسوم	- بمرسوم	

- الجدول من وضع الباحث -

المبحث الثالـــــــــث

حـــق الحــــــــل

تعتبر وصاية الحل بالنسبة للمجالس القائمة على ادارة الجهات اللا مركزية من جانب السلطة المركزية ، من اهم مظاهر الوصاية الادارية على الجهات المذكورة ، مما يوجب عـــدم قيام السلطة المركزية باستعمال هذه الوصاية ــ كغيرها من الوصايات الادارية ــ الا اذا سمح لها القانون بذلك بنصوص صريحة ، و ذلك احتراما لاستقلال الجهات اللامركزية ، هذا بالاضافة الى ضرورة تحديد مواعيد ضيقة لقيام مجلس جديد يحل محل المجلس القديم ، كما سنبيـــن ذلك فيما يلـــــي :

و يتم الحل عادة من اجل ضمان الحفاظ على الغرض الذى من اجله ، انشئت الجهـــة اللا مركزية ، المشمولة بالوصاية الادارية و هو الغرض الذى يحدده القانون ، مما يوجب بحسب الاصل تسبيـــب قرار الحـــــل " (1)

و لوصاية الحل تطبيقات مختلفة ، سواء من حيث الوسائل او الاغراض ، و هي عـــلى التوالــــــي :

1 ــ ففي فرنسا ترجع اهم الاسباب التي تؤدى الى عملية الحل ، "عندما يتبين للمحافـــظ استحالة قيام تعاون بين اعضاء المجلس او بينهم و بين رئيس المجلس ، الامر الذى قد يترتب عليه تعطيل نشاطه ، و يقدم طلب حل المجلس الشعبي البلدى ، من المحافظ الى رئيـــس مجلس الوزراء و يصدر قرار الحل مسببا من الاخير ، و يتضمن القرار تشكيل لجنة مؤقتة لتصريف اعمال المجلس المنحل العاجلة ، لحين اجتماع المجلس الجديد الذى يتعين ان يجتمـــع في خلال شهرين من تاريخ صدور قرار الحـــــل " (2)

---

1 ــ د بكر القباني ــ مرجع سابق ــ ص: 134

2 ــ د عادل محمود حمدى ــ مرجع سابق ــ ص: 117 و 418

و انظر ايضا : - CHARLES DEBACHE OP. CITE P. 89.

وعليه فانه يجوز قانونا للسلطة المركزية " ان تقرر حل المجلس البلدى ، على ان يتم ذلك بمرسوم مسبب ، يصدر بعد اخذ موافقة مجلس الوزراء ، وان ينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية ، وان تحل محل المجلس البلدى المنحل ، لجنة ادارية خاصة ، تضم اعضاء يعينون بمرسوم ، شريطة ان تنحصر اختصاصات هذه اللجنة ، في الاعمال الادارية العاجلة والتحفظية وان يتم انتخاب مجلس بلدى جديد خلال شهرين ، وقد اشترط القانون الافرنسي ، الا يتم الحل الا اذا عجز المجلس البلدى ، القيام بوظائفه ، بسبب الاهمال ، او بسبب وجود خلافات داخلية في المجلس المذكور ، كانقسام اعضائه الى فريقين متساويين ، بعد خلافات لا تقبل التسوية " (1)

هذه بعض الاسباب المؤدية لعملية الحل في النظام الفرنسي والنتائج المترتبة عنه ايضا وهي نفس الاسباب تقريبا ، المؤدية لعملية الحل في النظام الجزائرى ، كما سنعرف ذلك فيما بعد ، اما في النظام الانجليزى فهو يختلف عن ذلك تماما

ـ 2 ـ اما في انجلترا ، فان وسيلة الحل " غير موجودة اطلاقا ، فهذا القانون ، لا يعرف حل المجلس ، فالمجلس لا يمكن ان ينقضي وكالته الا بانتهاء مدته ، ولا تنتهي قبلها عن طريق الحل " (2)

ويتضح من هذا ، ان النظام الانجليزى ، هو نظام خاص ، في مجال الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية ، مقارنة بما هو موجود في النظامين الجزائرى (+) والفرنسي (+) ، حيث يتميز بمجموعة من الخصائص في الشخصية ، كالليونة والحرية والاستقلالية وحرية المبادأة ـ في حدود النصوص القانونية دائما ـ التي تحكم وتوجه عمل الهيئات والجماعات المحلية وذلك يرجع لمجموعة من الاسباب اهمها :

---

1 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 135

2 ـ د مصطفى ابو زيد ـ مرجع سابق ـ ص: 208

(+) ـ انظر الجدول رقم : 5

ا ـ عراقة الديمقراطية في النظام الانجليزى ، حيث كانت وحدات نظام الادارة المحلية ، حتى لقرن التاسع عشر (19) لاتسأل عن اعمالها الا امام القضاء ، فهي كوحدات مستقلة ، تقف قدم المساواة مع الحكومة ولا يمكن الزامها باى عمل من جانب الاخيرة

الالتزام الصارم و الموضوعي لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تتحمل كل هيئة ، مسؤولياتها ابية و السلبية بمفردها امام القضاء و القانون :

احترام مبدأ ان الشعب هو مصدر كل السلطات و انتخاب المجالس الشعبية المحلية احدى هذه التطبيقات ، و التي يترتب عنها استقلال هذه المجالس و لا يمكن حلها الا اطار ما نصت عليه القوانين ، و هو بانتهاء مدتها القانونية :

3 ـ اما في الجزائر ، فان القانون البلدى رقم 67ـ 24 وفي المواد : 111 و 1 و 113 و 114 و 115 منه ، لسلطة الوصاية رقابة واسعة على المجلس الشعبي البلدى لك عن طريق وسيلة الحل ، التي تملكها سلطة الوصاية ـ وزير الداخلية والوالي ـ و هي اخطر الوسائل بيد هذه السلطة .

و هذه الوسيلة تتعدد و تتنوع من مادة الى اخرى ، حيث يمكن تجديد المجلس الشعبي بلدى بكامله ، على اثر الشغور المتتابع ، و عندما يتم ابدال ثلث النواب و يتم التجديد من وزير الداخلية ، حسب ما جائت به (المادة : 111) (1)

الا ان هذه المادة قد عدلت بموجب قانون رقم 81ـ 09 المتضمن القانون البلدى ، اذ التجديد بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح من وزير الداخلية (2)

ولا يتم حل المجلس الشعبي البلدى الا بموجب مرسوم (المادة 112) (3) وفي هذه الحالة تعيين مجلس مؤقت يكلف بتسيير شؤون البلدية في الايام العشرة التالية للحل او لقرار

الامر رقم 67 ـ 24 ـ مصدر سابق صفحة 29

2ـ3ـ قانون رقم : 81ـ09 ـ الجريدة الرسمية رقم : 27 : ص :

التجديد (المادة : 113) [1] و يتألف المجلس المؤقت الذي يقوم بتأمين تسيير اعمال البلدية ، ذات الصبغة الادارية الصرف و الاحتفاظية المستعجلة من 5 الى 11 عضو (المادة 114) [2]

و تجرى عملية الانتخاب الجديدة في مهلة اقصاها شهران ، من اجل ابدال المجلس الشعبي البلدي المنحل او المستقيل او المقرر تجديده بكامله ، و لا يمكن ان تجرى هذه الانتخابات قبل اربعة (4) اشهر من التجديد العادي ، و تنقضي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الجديد (المادة 115) (3)

و اخيرا ماذا يمكن ان نستنتج من هذه الصور الثلاث لعملية الحل ، فاذا كان هذا الحق غير مسموح به في النظام الجزائري ، فما هي اوجه الاختلاف و الالتقاء بين النظامين الجزائري و الفرنسي ، هذا ما سنعرفه في الفقرات المواليـة :

أ ـ الاقرار ، بأن لا حل الا في الحدود و الضوابط التي ينص عليها القانون صراحة

ب ـ اعتبار حق الحل كحق من حقوق سلطة الوصاية الادارية بهدف وضع المجلس الشعبي البلدي في الحدود و القواعد القانونية و التشريعية التي تحدد عمله ، وعدم المس بالمصلحتين الوطنية و المحلية و احترام الوحدة السياسية و الوطنية للبلد

ج ـ يعترف و يقر كلا القانونين ـ الفرنسي و الجزائري ـ بانه لا حل الا بمرسوم ، و هذا حتى لا يعبث بهذا الحق من قبل بعض الجهات الاخرى

د ـ من اوجه الاختلاف بين النظامين الفرنسي و الجزائري ، نجد في الاول ، انه لا يصدر قرار الحل الا من طرف مجلس الوزراء بطلب من المحافظ بينما في الجزائر ، هو من اختصاص وزير الداخلية و الجماعات المحلية

هـ ـ يشترك النظامين ايضا في احلال لجنة ادارية خاصة محل المجلس المنحل مع تحديد طبيعة عملها الاستعجالية او العاجلة و ايضا المدة الزمنية لها .

---

1 ـ 2 ـ المواد : 113 و 114 من الامر 67 ـ 24 مصدر سابق ص 29

3 ـ المادة : 115 من الامر 67 ـ 24 مصدر سابق ص 29

و ـ اما الاهداف المبتغاة من حق الحل ، لا يقصد منه الاقلال من كفاءات الجماعات المحلية و أكد من استقلاليتها او الاحلال محلها ، و انما الغرض من ذلك هو وضع هذه الهيئات و الجماعات امام مسؤولياتها الادارية و المالية و السياسية ، المحددة في الاطار التشريعي و الدستوري ، مثل احترام السيادة الوطنية للبلد ، و العمل من الناحية الادارية على احترام و تنفيذ المخطط العام باقل تكلفة و اكثر كفاءة لسير المرافق العامة بانتظام و اتقان و من الناحية المالية و بما ان الدولة هي التي تمول الجماعات المحلية من خزينتها ، فان على هذه الاخيرة ان تعمل في اطار الميزانية العامة للدولة ، مع عدم الاسراف و المبالغة في استثمار هذه الاموال

و عليه ، فان حق الحل لا يمكن اللجوء اليه ، الا اذا كانت محددة بوضوح في شكل قواعد قانونية و تشريعية واضحة

اما بعض التجاوزات ، من قبل جهة الوصاية الادارية تجاه الجماعات المحلية و المترتبة عن التطبيقات العملية و الميدانية لحق الحل فاننا سنتعرض لها بايجاز عن طريق الدراسة و النقد و التحليل ، و ذلك في فصلنا الاخير من هذه الدراسة

رقابـــة الحــــل

- دول رقـم : 5

الحـــل	الـ زائــــر	فرنســـــا	انـ لـــترا
المـواد	111 و 112 و 113 و 114 و 115		
الموضوع	- على اثر الشغــور المتنابــع - ابدال ثلث النواب	- استحالة التعـاون بين اعضاء المـ لس	- لا يحل المـ لس الا بانقضـاء مد ته القانونيـة
الجـ هة	- وزير الداخليـة	بطلب من المحافـظ الى مـ لس الوزراء	
النتائـج	- بقرار (قانــون : 67 _ 24) بمترسوم (قانون: 81 _ 99)	- بمرســوم	

- الجـدول مـن وضـع الباحـث -

المبحث الرابع :

تقييم واستنتاج

تتفق جل الانظمة التى أخذت بفكرة الوصاية الادارية ، على جملة من الوسائل و طرق الرقابة الوصائية على الهيئات و الجماعات المحلية :

و تتوجه هذه الوسائل الى طرق التصريح و التصديق و الحلول و الالغاء و الاقصاء و الحل ، و هى تتسلسل حسب نوعية القرار من بداية اتخاذه و اقراره مرورا بعمليات التنفيذ :

وغلبا ما تتوجه هذه الوسائل الى رقابة وصائية على الأعمال أولا ، ثم رقابة وصائية على الأشخاص و الهيئات ثانيا حيث الأولى تشمل عمليات التصريح و التصديق و الحلول و الالغاء أما الثانية تقتصر على وسائل الاقصاء تجاه الأشخاص و الحل تجاه الهيئات .

و بالرغم من كل هذه الوسائل التى تملكها السلطات الوصية تجاه الهيئات المحلية و تشابهها من حيث التسمية و الوسائل ، لدى هذه الدول المدروسة ، الا أنها تختلف من الناحية التطبيقية و الوظيفية ، و ذلك حسب طبيعة كل نظام سياسى واجتماعى من هذه الدول و هى غالبا ما تعكس خاصيتين أساسيتين و هما :

أولا ـ نية المشرع ، فى مدى توسعه و تضييقة لحريات و عمل و اختصاصات و علاقات الهيئات المحلية بالهيئات المركزية .

ثانيا ـ مدى التطور الذى عرفته بنيات المؤسستين المعنويتين المركزية و المحلية ، و هذا ما سنحاول استكشافه من خلال الفقرات التالية :

1ـ تشكل وسائل الوصاية الادارية ، الوسيلة الوحيدة (من الناحية القانونية) و بموجبها توجه عمل الجماعات المحلية ، نحو المخططات العامة للدولة واحترام المشروعية و الملائمة و المصلحة العامة المتبادلة :

2ـ تتفق كل التشريعات ـ فى الأنظمة المدروسة ـ على اعتبار ، أن وسائل الوصاية الادارية لا تعمل و لا تنشط الا فى حدود مجموعة من الضوابط و القواعد القانونية ، و أى عمل خارج عن هذا الاطار ، يعد عمل غير شرعى ، و خارج عن اطار فكرة الوصاية الادارية ، و قد يصنف ضمن فكرة الرقابة

الهيرارشية :

3 ـ هناك اجماع على اعتبار وسائل الوصاية الادارية ، من اختصاص السلطة التنفيذية انطلاقا من مبدأ ان وجود الهيئات المحلية جاء كتقسيم لوظيفة الدولة العامة بين الهيئات المركزية و الهيئات اللا مركزية ، و تتوسع هذه الرقابة الوصائية ، لتشمل المراحل الثلاث المعروفة للرقابة و هي الرقابة قبل التنفيذ وتشمل التصريح و التصديق ، ثم الرقابة خلال التنفيذ مثل سحب الاذن او سحب التنفيذ ثم حق الالغاء ، و هي كلها وسائل اخرى المشرع للهيئات المركزية التنفيذية الوصية ، تجاه الهيئات اللا مركزية التنفيذية الموصى عليها ،

4 ـ بالاضافة الى القواعد العامة المشتركة ، السالفة الذكر ، التي تحكم الدول الثلاث ، الجزائر فرنسا ، انجلترا ، فان هناك خصائص متميزة لكل منها ، نجملها فيما يلي :

اولا : فرنسا :

يرجع فقهاء القانون ، مصدر و منبع فكرة الوصاية الادارية الى القانون المدني الفرنسي الذي كان يطلق على الاشخاص القاصرين و غير المؤهلين ، مما استوجب تدخل ولي امرهم ـ الدولة كمصدر عام و مؤهلة ـ في كل شؤونهم و خاصة المالية ، ثم تطورت هذه الفكرة ، مع تطور انتشار الافكار الديمقراطية و حرية المشاركة ، و بالتالي اعطيت لهذه الاشخاص كل خصائص الاستقلالية و لكن في اطار الدولة البسيطة و الموحدة و التي تجمع بين اسلوبين من الحكم المركزي و اللا مركزي .

ووجد هذا النوع من الحكم تطبيقاته الاصيلة في فكرة الوصاية الادارية ، التي لا تعني الاستقلالية المطلقة ، و الا ادت الى تشتيت وحدة الدولة السياسية البسيطة و الموحدة كما لا تعني الحكم المركزي ، و الا سقطت في الحكم الفردي و الاوتوقراطي ، المعارض لمبدأ الفصل بين السلطات و الحكم الديمقراطي و حرية المشاركة و غيرها :

وعليه يمكن اجمال اهم خصائص وسائل الوصاية الادارية في فرنسا على :

1 ـ وسع المشرع الفرنسي من اختصاصات الجماعات و الهيئات المحلية ، و اطبعها با " الاختصاص العام " الا انه و في نفس الوقت وضعها امام رقابة وصائية جد مشددة ترجمت في شكل قوانين و لوائح صارمة حدت واضعفت من استقلالية الهيئات المحلية .

ب ـ تتوجه هذه الوصاية الى الاعمال مثلما تتوجه الى الاشخاص والهيئات وتحد ترجمتها القصوى عند اللجوء الى اقصاء اعضاء المجالس المنتخبة ـ في اطار القانون ـ وايضا حل المجالس المنتخبة :

ج ـ ترجع كل هذه الاختصاصات والصلاحيات الى السلطة التنفيذية سواء في مراقبة المشروعية ام الملائمة :

ثانيا : انجلترا :

تتمتع الهيئات المحلية في النظام الانجليزي ، بحرية واستقلالية شبه مطلقتين مقارنة بالنظامين الجزائري والفرنسي ، حيث كانت هذه الهيئات ابتداء من القرن التاسع عشر (19) لا تسأل عن اعمالها ، الا في حدود ضيقة ، ما تعلق منها بقضايا الامن والقضاء والسيادة ، ولكن مع زيادة مهام الدولة الحديثة ، وتقسيم هذه الوظيفة بين الهيئتين المركزية والمحلية ، زاد معها مجموعة ضخمة من النصوص والقوانين التي تنظم علاقة الحكومة المركزية بالهيئات المحلية ، والتي ترجمتها خاصة فكرة وسائل الوصاية الادارية على الهيئات المحلية حيث تتميز في هذا النظام :

أ ـ تتميز فكرة الوصاية وخاصة في وسائلها تجاه الهيئات المحلية ، بليونة كبيرة ، ومرونة قلما نجدها في نظام آخر ، وذلك سواء تعلق الامر بالاعمال او بالاشخاص والهيئات

ب ـ توزع الاختصاصات في هذا النظام ، على سبيل الحصر او ما يسمى " بالاختصاص الخاص " حيث هناك نظام الوحدات ، ولكل وحدة ، اختصاص يناسبها ، وعموما ما ينتقل من نظام القرية الى المدينة المتوسطة ثم المدينة وعكسها

ج ـ ينفرد النظام الانجليزي ، فيما يخص حق الحل ، حيث لا يلجأ هذا النظام الى هذه الوسيلة ، اذ لا تحل هذه المجالس الا بانقضاء مدتها القانونية ، وهو عكس ما تأخذ به الانظمة الاخرى ، ومنها الجزائر وفرنسا .

ثانيـــا : الجزائـــــــــــــــر :

حـ ائت القوانين ـ قانون : 67 ـ 24 ثم قانون : 81 ـ 09 ـ الجزائريـــــة
نقلة[1] للقانون الفرنســي ، الخاص بالجماعات المحلية ، ولم تأتي بأى شيء
يذكر ، يميزها عن غيرها من القـوانين ، مما جعلها جسد بدون روح حيث لـم
تراعي الظروف الوضعيــة المختلفة للمجتمع الجزائــرى وذلك في بنياته القانونيـــة
الإداريـــة :

ومما زاد في تعقيد هذه الوضعيـــة ، هي محاولـة المشـرع الجزائـــرى
هذه القوانيـن الموروثـة ذات العلاقـة بالبنيـة والهيكل الرأسمالي ، بالتحـولات
الاشتراكيـــة في الجزائـــر من جهة وبالحـزب الواحد من جهة اخـــرى

وهذا التناقض ، سيأخذ حيزا كبيرا من دراستنـا ، بالنقد والتحليـل والدراسة
في الفصـل الخامس والاخـير من هذه الدراسـة .

---

(1) انظـــر الملحق رقــم :

الفصل الرابع

حدود ونطاق الوصاية الادارية

الفصـــــل الرابـــــع

حدود ونطاق الوصايـة الاداريـــة

تختلف أوجـــه الرقابة الوصائية عن أوجه الرقابة الاخرى كما عرفناها في الفصل الاول في كون أن الرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية ومفيدة في حدود التشريعات التي تحتم علاقة الحكومة المركزية بالجماعات المحلية ، بينما الرقابات الاخرى هي رقابة عامة غالبا ما تحكمها ارادة الرئيس على المرؤوس .

وانطلاقا من هنا نستطيع التعريف ببعض القيود القانونية و الموضوعية والعلمية التي تعتبر من تصرفات الحكومة المركزية تجاه الجماعات المحلية ، وهي كلها قيود غالبا ما يعبر عنها المشرع في شكل قوانين ولوائح تشريعية وتنظيمية .

وهذا ما عبر عنه أحدهم عندما قال : " لكي نستطيع تحديد نطاق الوصاية الادارية يجدر بنا أن ننظر اليها من وجهة نظر الاشخاص المعنويين اللامركزيين وتقدير مدى استقلاليتهم من مجموع التشريع والقضاء " (1) و " واللامركزية لها شكل محدود من الاستقلالية ، وليست هيئة مستقلة فهي تخضع لرقابة السلطة المركزية (وأحيانا من قبل الممثلين المحليين للسلطة المركزية) ولكن هذه الرقابة لا يجب أن تكون أكثر حدة ، والا لا نستطيع القول بأن هذه الجماعات تسير نفسها بنفسها "(2)

ان التأكيد على هذا الاطار - استقلالية الجماعات المحلية - يشكل الضمان الاساسية لهذه الجماعات في وجه أى مساس بشكل أو مضمون أوالقواعد التي تحكم وتسير عمل الجماعات المحلية ، كما يعد كل ركن من أركان اللامركزية عنصرا هاما وأساسيا في تأمين استقلاليـة الجماعات المحلية في مباشرة وظائفها .

فالمصالح المتميزة عن المصالح الوطنية تضع في يد الجماعات المحلية اختصاصات محددة ومقررة لا يشاركها فيها أحد ، ومضمونة بحيث لا تستطيع السلطة المركزية الغائها .

وقيام جهة منتخبة لتأمين هذه المصالح يعزز استقلال الجماعات المحلية عن السلطة المركزية ، كما لا يمكن أن نهمل عنصر مهم في تكوين الاشخاص اللامركزيين ، وهومنح

1 - أنظر :
- R. maspatiol et P. laroque - la tutelle administrative Paris - 1930 - P. 266.

2 - وأيضا :
- A. de laubadere - traite de droit administrative OP. CITE P. 93.

الشخصية المعنوية ، الذى يعطي لهذه الهيئات الصفة القانونية ، لتعزيز استقلالها ويعطيها كيانا ذاتيا ووجود مميزا .

وجميع هذه العناصر تساهم في توفير قسط كبير من استقلال المجالس المحلية . هذا الاستقلال الذى يعتبر حجر الزاوية لمؤسسة الامركزية ، والذى اعتبره فالين أنه : ((المعيار الاساسي لوجود اللامركزية)) (1)

الا أن كل هذه العناصر ، تعمل في اطار ، احتفاظ السلطة المركزية بنوع من الرقابة والاشراف والتوجيه ، أى كلاهما يعمل ، في اطار ونطاق ما يحدده المشرع سلفا .

واذا ان الاصل ، في فكرة الوصاية الادارية ، يفترض وجود رقابة وصائية مركزية على الجماعات المحلية - في اطار القانون - فان هذا الاصل يفترض أيضا وجود ، قيود قواعد تلوم الجهة الوصائية ، احترام مجموعة من الاسس والقواعد التي ترتكز عليها الجماعات المحلية .

وغالبا ما تصطدم تدخلات الهيئات الوصية بعاملين أساسيين ، يشكلان الحدود القانونية والعملية تجاه الهيئات المركزية وهما : استقلالية الجماعات المحلية من جهة ، وحق الطعون من جهة ثانية .

1- أنظر : M. WALINE : traité de droit administratif - Paris - 1963 - P 302

أولا : حدود الوصاية الادارية من وجهة نظر الاشخاص اللامركزيين .

المبحث الاول

الشخصية المعنوية :

يتمتع موضوع الشخصية المعنوية بأهمية بالغة في العلوم الادارية بسبب أن الشخصيات الحقوقية فيها ، كالادارات العامة والولايات والبلديات وكافة المؤسسات العامة الادارية . والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجارى والاقتصادى تتميز كلها بشخصية معنوية .

أما أهم مراحل تكوين الشخصية المعنوية ، يمكن ارجاعها الى مراحل ثلاث :

المطلب الاول : الشخصية الطبيعية :

الشخص الطبيعي هو "الانسان الذى يتمتع بالاضافة لما يلازم صفته الطبيعية كانسان بالتعرفات الحقوقية ، مثل اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وأهلية التقاضي ، وذلك ضمن الحدود الواردة في القانون المدني ، وتبدأ شخصية الانسان الطبيعية من ولادته وتنتهي بوفاته" (1) .

المطلب الثاني : الشخصية المعنوية في القانون المدني :

تماثل الشخصية الاعتبارية في القانون المدني الشخصية الطبيعية ، اذ أخذت عنها عناصر تكوينها ، فهي تتألف من عناصر " مجموعة معينة من الافراد والاموال ، ولهذه الشخصية ذمة مالية مستقلة ، وأهلية التصرفات الحقوقية ضمن الحدود التي يعينها من انشاءها أو التي يقررها القانون ولها موطن مستقل ، وبالاضافة الى ذلك يجب أن يكون لها نائب يعبر عن ارادتها" . (2) .

المطلب الثالث : الشخصية المعنوية في الحقوق الادارية :

أ ـ مفهوم الشخصية المعنوية :

يعرفها البعض بأنها مجموعة من الاشخاص والاموال يعترف القانون لها بالشخصية القانونية المقررة للافراد ، وينظر اليها ويعاملها كما لو كانت شخصا حقيقيا .

---

1 ـ د . زين العابدين بركات ـ مبادئ القانون الادارى ـ مطبعة الرياض سنة 1978 1979 ص 64 و 65 ـ

2 ـ د . خالد القباني مرجع سابق ص 84 .

فتصبح بالتالي قابلة لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ، وتستقل عن الاشخاص والعناصر المكونة لهـــا " . (1)

أما عن الجهات التي تنطبق عليها الشخصية المعنوية فهي : " الدولة والادارات العامة التابعة لها ، والمحافظات والبلديات والقرى ، وهي تتمتع بكافة صفات الشخص الاعتبارى ، من حيث الذمة المالية المستقلة المتمثلة في ميزانيتها السنوية ، ولهـــا أهلية التصرفات الحقوقية كالتعاقد وتحمل المسؤولية المدنية والادارية ، وحق التقاضـي والتملك ويمثلها في ذلك أعلى سلطة تسلسلية فيها " (2)

أما المشرع الجزائرى فانه لم يخرج عن هذه القاعدة ، حيث حدد القانون المدني الجزائرى الشخصيات الاعتبارية في المادة : 49 من أمر رقم : 75- 58 المؤرخ في 26 / ديسمبر 1975 ، يتضمن القانون المدني وهي : " الدولة ، الولاية ، البلدية " (3)

وما يهمنا أكثر في هذه الفقرة هو ذلك الجانب المتعلق بدراستنا ، وهو مدى العلاقة الموجودة بين الشخصية المعنوية والاشخاص العامة الامركزية .

يرى البعض (4) " أن لا مركزية الادارة تتحقق اذا تمتعت هذه الادارة بالشخصية المعنوية ، وذلك على أساس أن التشخيص القانوني يجعل للادارة المذكورة الذمة المالية المستقلة وأهلية التعاقد والتقاضي وتحمل المسؤولية القانونية والتعاقدية . ويجعل لهـــا بالتالي الاستقلال الادارى والمالي والفني عن الدولة " .

أما أهم المبررات في تعدد الاشخاص المعنوية ، يرجعها البعض (5)" بما أن المصالح الوطنية تحتاج الى من يتولاها ويشرف عليها ، فان الدولة هي الشخص المعنوى العام الذى يقوم على رعاية هذه المصالح بالاستقلال عن الاشخاص المكونين لها والقاطنين على أرضها ، وهذا ما يفسر استمراريتها على الرغم من تبدل الحكومات وتغيرها ، فان وجود مجموعات بشرية تجعلها مصالح مشتركة على الصعيد المحلي ، تحتاج الى ارادة موحـــدة تنطق باسم هذه المجموعات ، لذلك قامت الى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة اقليميـــة ترعى هذه المصالح وتباشر اختصاصاتها ، في حدود مكانية وجغرافية معينة " .

---

1 - د. خالد القباني - مرجع سابق صفحة 84 .
2 - د. زين العابدين بركات - مرجع سابق صفحة: 69 .
3 - الجريدة الرسمية لـ : ج ج د ش عدد : 78 الموافق 30 - سبتمبر 1975 ص: 992 .
4 - د. بكر القباني - مرجع سابق ص: 94 - 95 .
5 - د. خالد القباني - مرجع سابق ص: 85 .

وللبلدية شخصية معنوية (1)" فلها أن تملك وأن تشترى وتقبل الهبيات (2)، وتبيع وتنشئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم (3).

ونظام الادارة المحلية يقضي بمنح الوحدات الادارية ذات الشخصية المعنوية اختصاصات تنفرد بها، مع تخويلها حق مباشرة هذه الاختصاصات مستقلة عن السلطة المركزية، وحتى لا يخرج هذا العنصر عن اطار دراستنا، نرى أنه من الضرورى التفرقة بين الشخصية المعنوية، التي تعطي للجماعات المحلية، والشخصية المعنوية التي تعطي للمرافق والمؤسسات العامة حيث تنقسم هذه الاشخاص الى نوعين :

- 1 - أشخاص معنوية خاصة تخضع للقانون الخاص : كالشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

-2- أشخاص معنوية عامة، تخضع للقانون العام : وتنقسم بدورها الى قسمين :

أ - أشخاص معنوية مرفقية، كالمؤسسات العامة، والمصالح المستقلة.

ب - أشخاص معنوية عامة واقليمية كالدولة والولايات والبلديات، وهو الذى عبرت عنه المادة 49 من القانون المدني الجزائرى السالفة الذكر.

كما اعترف قانون البلدية الجزائرى، بأمر رقم : 67 - 24 الموافق 18/جانفي 1967 بالشخصية المعنوية للبلدية، وذلك بصفة غير مباشرة "فالبلدية اذن باعتبارها الخلية الاساسية للامة هي وحدة مدمجة في الدولة ؛ ومن واجبها - بهذا الاعتبار - أن تكون في خدمتها وهي مع ذلك وحدة لا مركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها" (4)

---

1 - المادة 49 من القانون المدني الجزائرى - الجريدة الرسمية رقم : 78 مرجع سابق ذكره ص: 992.

2 - المواد : 187 و 188 من القانون البلدى رقم: 67 - 24 السالف الذكر ص: 34.

3 - المواد 175، 176 و180 من القانون البلدى - مرجع سابق ص : 34.

4 - ملفات وثائقية - مرجع سابق ص : 21.

ب ـ النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية :.

ان اضفاء الشخصية المعنوية على الجماعات المحلية تترتب عليها نتائج مختلفة نعرضها كمـــا يلـــــي :

1ـ اذا كان الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الادارية يترتب عليه قيام شخص اداري عام مستقل بجوار الدولة ، فان هذا الاستقلال لا يكون مطلقا بل يظل هذا الشخص الاداري خاضعا لاشراف ورقابة الدولـــــة (1) .

2 ـ للشخص الاداري العام المستقل أمواله ، سواء كانت هذه الاموال خاصة أم عامة يترتب على ذلك أنه ليس لشخص من اشخاص القانون العام أن يستعمل مالا خاصا ، بشخص معنوي آخر الا بأذنه (2)

3 ـ اعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة ومستقل عن الاشخاص المكونين لها وعن هؤلئك الذين يتولون ادارتها بحيث يبقى هذا الوجود مستمر بصرف النظر عن تغيير المجالس أو تبديلها (3)

4 ـ مشاركة الدولة هي بعض مظاهر السلطة العامة . كاللجوء الى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كنزع الملكية والاستملاك واجراء العقود الادارية . وكل ذلك ضمن الحدود التي يرسمها القانون كما أن القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية تخضع كالقرارات الصادرة عن الدولة للطعن أمام القضاء الاداري لعدم شرعيتها ولطلب التعويض اذا ما تسببت في ممارسة نشاطها بالضرر للغير (4) .

5 ـ انه يترتب على استقلال الشخص الاداري أن يستقل بوضيفته عن الدولة ، وتنظيم علاقته بهذا الشخص بتشريعات مستقلة ، ولا يمنع ذلك من خضوع هؤلاء الموظفين لتشريعات التي تحكم موظفي الدولة (5) .

6 ـ يترتب على استقلال الشخص الاداري من الدولة أن يكون له حق اصدار قرارات ادارية تخضع لكل ما تخضع له القرارات الادارية الصادرة عن الدولة من الاحكام ، كما أن لهذا الشخص استخدام قانون العام لتحقيق وظائفه (6)

---

1 ـ 2 ـ د. عادل محمود حمدي ـ مرجع سابق ـ ص: 101
3 ـ د. خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 87 و88
4 ـ د. خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 87 و88
5 ـ 6 ـ د. عادل محمود حمدي ـ مرجع سابق ـ ص: 101 و 102

7 - على أن أهم نتيجة مترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لوحدات الادارة المحلية ، هي أن يكون الشخص القانوني الذى يمثل الوحدة حق اشباع الحاجات التي تهم أفراد الجماعة المحلية ، فاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يعني وجود حاجات لافراد هذه الجماعات المحلية متميزة عن حاجات مجموع أفراد الدولة ، وأشد التصاق بهم وأكثر خصوصية من تلك الحاجات العامة التي تهم أفراد الجماعات القومية (1) .

8 - الاهلية للتقاضي بوصفها مدعية أو مدعي عليها ، ولكل منها أن يقيم الدعوة على الاخر بوصفهما أشخاص عامة مستقلة ، فالهيئات الامركزية تستقل بمسؤوليتها الناتجة عن ممارسة نشاطها ونشاط موظفها المادى والقانوني ، لا سيما وأنها تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة وتتخذ قراراتها بالاستقلال عن الجهاز المركزى وخضوعها للوصاية لا يغير من المبدأ شيئا لان العمل أساسا ، هو من اختصاصها وبالتالي فعليها أن تتحمل مسؤوليته (2) .

وهناك بعض الفقهاء (3) من يصنف هذه الاثار المترتبة على منح الشخصية الاعتبارية الى العوامل التاليـــــة :

1 - من الناحية الاداريـــــة :

تولد شخصية اعتبارية مستقلة تتمتع بالاهلية الحقوقية الكاملة ولها مصالحها ومركزها . ولما كانت تلك الشخصية الاعتبارية انما تمثل هيئة عامة تعمل لمصلحة عامة ، فهي تعتبر مرتبطة بالاوامر والنواهي التي تتلقاها ممن يمثل المصلحة العامة ، ومن المعلوم أن من المصلحة العامة في القانون الادارى هي السلطة التنفيذية .

2 - من الناحيـــة الماليـــــة :

لهذه الشخصية الاعتبارية ذمة مالية متميزة تتمثل في الميزانية التي توضع لها مسبقا من السلطة التشريعية ، وبالقواعد الواردة فيها .

كما أن الشخصية الاعتبارية في النطاق المدني مستقلة في تصريف شؤونها المالية ، بينما في النطاق الادارى هي مقيدة بالحدود والقواعد التي ترسمها لها السلطة التشريعية

---

1 - د. عادل محمود حمدى - مرجع سابق - ص: 102

2 - د. خالد القباني - مرجع سابق - ص: 37 و 38

3 - د. زين العابدين بركات - مرجع سابق - ص: 71 و72 .

3 - من الناحية الجزائيـــــة :

تتحمل الشخصية الاعتبارية في القانون الاداري المسؤولية الناتجة عن تصرفتها القانونية المخالفة للنصوص التشريعية التنظيمية والمالية ، أو ارتكاب اساءة في استعمال السلطة أو في تأويلها ، أو ارتكاب خطأ جسيما في تنفيذها .

المبحـــث الثانـــــي

الاستقـــلال في الادارة

المقصود باستقلال الجماعات أو الهيئات المحلية هو أن يكون لها حق " اصدار قرارات ادارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لاوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها كما أن هذا الاستقلال يعني أن يكون لتلك الهيئة دور رئيسي في ادارة مرافقها ، ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه " (1) .

المطلـب الاول : استقلال الهيئات الامركزية في اتخاذ قراراتها :

ان اعطاء الاستقلال الاداري لهيئة ما ، يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية ، وتتكلف هذه الاجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على الايرادات ونفقات الهيئة ، وباقرار كل الاجراءات المتعلقة بنشاطاتها وبتحمل مسؤولية أعمالها (2) .

وكما هو معروف ان الاشخاص العامة الامركزية " تتمتع بسلطة تقريرية لا يشاركها فيها أحد ، فهي تقرر في حدود اختصاصها ما يعود بنفع عام على الشخص المعنوى الذى يتولى ادارته وبالتالي فهي لا تخضع لتوجيهات الادارة المركزية ولا تتلقى منها الاوامر والتعليمات لانها لا تخضع لسلطاتها التسلسلية " (3) .

وعليه فان هذه الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية ، تترفع السلطات المركزية للالتزام والعمل في اطار مجموعة من القواعد والحدود القانونية والعملية والموضوعية أهمهـــا :

---

1 - انظر: - R. maspetiol et P.laroque OP.CITE - P.321.

2 - د. أحمد محيو - مرجع سابق - ص: 97

3 - د. خالد القباني - مرجع سابق - ص: 89 و 90 .

1 - حق المنشــــــادأة :

ان سلطة اتخاذ القرارات تعرف في القانون الاداري " بسلطة المبادرة أو المبادأة أى مبادرة ومباشرة الشخص اللامركزى اختصاصاته بمحض ارادته دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات ، وهذا يؤدى الى أن تصديق السلطة المركزيـــة على بعض القرارات التي ينص القانون على وجوب التصديق عليها لا يغير شئ من طبيعة هذه القرارات بل يبقي الشخص اللامركزى مسؤولا وحده عن الاثار التي تترتب عليها" (1)

2 - حــق المقاضاة أو الطعن :

كما تبرز هذه الاستقلالية في صورتها القانونية حق الشخص اللامركزى بمقضاة الدولة وطلب ابطال القرارات الصادرة عن سلطاتها المختصة ، ولا سيما سلطة الوصاية أمام القضاء اذا كانت ماسة بحقوقه واستقلاله " (2)

وهذا الاستقلال في اتخاذ القرارات الادارية " يستتبع أن يكون للشخص اللامركزى جهاز ادارى خاص به يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له ، فالهيئات اللامركزية هي صاحبة الحق والصلاحية في اختيار مستخدميها ووضع نظام لهم يحدد أصول عملهم وترقيتهم وتدرجهم وتأديبهم " (3)

3 - مبدأ التعديـــــــل :

كما يترتب على استقلال الهيئة المحلية أن يكون للسلطة المركزية حق تغيير قراراتها حتى ولوكانت خاضعة لرقابتها ، فلو أصبحت هذه القرارات خاضعة للتعديل من جانب السلطة المركزية لفقدت الهيئة المحلية استقلالها ولا صبحت ، نوع من فروع السلطة المركزية(4)

وينبغي بهذا الخصوص أن نلاحظ أن سلطة التقرير المستقلة التي يباشرها العضو اللامركزى في ظل اللامركزية الادارية تختلف جوهريا عن سلطة التقرير التي يباشرها العضو المركزى في ظل المركزية الادارية القائمة على عدم التركيز الادارى ، وذلك لعدم التمتع

---

1 - د خالد القباني - مرجع سابق - ص: 89 و90

(+) - انظر أيضا : R. maspetiol et P. laroque - OP. CITE P. 87

2 - 3 - د خالد القباني - مرجع سابق - ص: 89 و90 .

4 - عادل محمود حمدى - مرجع سابق - ص: 116

لعدم تمتع العضو المركزى بالاستقلال في مباشرة هذه السلطة ، اذ يحتفظ الرئيس الادارى الاعلى بالكلمة العليا في مجال التقرير ، وذلك عن طريق استعمال طرق الرقابة الرئاسية على القرارات التي تصدر عن العضو المركزى وفي مقدمتها ، سلطة التعديل ، وسلطة توجيه الاوامر الملزمة وهما سلطتان لا تملك جهة الرقابة الوصائية مباشرتهما في مواجهة قرارات الجهة الادارية اللامركزية المشمولة بالوصاية الادارية ، وقصارى القول ، ان نقل سلطة التقرير في ظل المركزية الادارية يتم لصالح جهات تابعة ، بينما يتم في ظل اللامركزية الادارية لصالح جهات مستقلة (1) .

ويمكن تحديد بعض نطاق العلاقة بين السلطة المركزية - سلطة الوصاية - والجماعات المحلية ، انطلاقا من مبدأ الحرية أو الاستقلالية الذى تتمتع به هذه الاخيرة ، الحقائق التاليـــة :-

1 - المبادرة يملكها دائما الشخص المعنوى اللامركزى .

2 - سلطة الوصاية لا تتمتع أبدا بسلطة التغيير .

3 - موافقة سلطة الوصاية ليس لها أثر حتمي على السلطة اللامركزية .

4 - الشخص المعنوى اللامركزى ، له وحده كامل المسؤولية على أفعاله ، حتى ولو حصلت على موافقة من سلطة الوصاية

5 - سلطة الوصاية ذات حكم موافقة لا تستطيع استعماله للتصرف في مكان الشخص المعنوى

6 - السلطة اللامركزية ، تستطيع رفض تنفيذ قرارات اتفقت عليها لان القبول لا يعني التنفيذ ، القبول شئ منفصل تماما عن التنفيذ ، حيث يمثل القبول نوع من التأكيد على الطابع الشرعي القانوني ، أى أن ليس من المصالح العامة للدولة (2)

المطلب الثاني : الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية :

ان الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية ، هو عامل أساسي وحاسم في استقلال الاشخاص المعنوية اللامركزية عامة ، فبدون المال ، لا تستطيع المجالس المحليـة أن تقوم بالاعباء الملقاة على عاتقها أو أن تنفذ المشروعات المطلوبة منها أو أن تباشر الاختصاصات المنوطة بها بموجب القانون .

---

1 - د. بكر القباني - مرجع سابق - ص: 98 و99

2 - انظـر : R. maspetiol et P. laroque - OP.CITE p : 270 à 274.

وما هو أهم من وجود المال ، المصدر الذى يأتي من المال " لان المصدر ، هو الذى يقرر بالنتيجة استقلال أو عدم استقلال الهيئات المحلية " (1) وتنص عادة القوانين التي تنشيء الاشخاص المعنوية اللامركزية على مصادر تمويلها ، وتختلف هذه المصادر حسب نوعها فقد تأتي من الافراد ، كالهبات تأتي من السكان كالرسوم البلدية أو تكون من للدولة ، كالمساعدات التي تقدمها ، أو الرسوم التي تجبيها لحسابها

وفي هذا الاطار نشير الى أن المادة : 259 من القانون البلدى الجزائرى الصادر بأسر رقم : 67- 24 نصت على مداخيل البلدية كمـــا يلـــي :

- منتوج الموارد الجبائية التي تؤذن بقبضها لصالح البلديات .
- المساهمات ومبالغ التسيير الممنوحة من قبل الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية .
- منتوج وايرادات الاملاك البلدية
- فائض المصالح العمومية ذات الصبغة الاقتصادية والارباح التي تدفعها المؤسسات العمومية للبلدية
- الحصة البلدية المترتبة على أرباح الوحدات الخاصة بالقطاع الاشتراكي
- منتوج الفائض الحاصل عن استغلال الاموال التي تعهد الدولة بتسييرها الى البلدية
- منتوج القروض المأذون بها ، والاعانات ومبالغ المساعدات والمساهمات والهبات والوصايا المقبولة (2)

وكل ما يمكن استخلاصه ، من أهمية الاستقلال المالي ، كعامل من عوامل استقلالية الجماعات المحلية ، تكمن في الاعتبارات التاليـــــة :

- ان وجود مصادر وموارد مالية متنوعة خاصة بالبلديات ، يقلل من اعتماد هذه الاخيرة على الدولة ، كما يجنب هذه الاخيرة أموال طائلة من خزينتها ، يمكن أن تستثمر في مجالات ذات نفع عام على المستوى الوطني
- ان الاستقلال المالي للبلدية ، يبعد أى تبعية ، في شكلها الهيرارشي والتي تتعارض ومبدأ فكرة الوصاية الادارية ، كما يشكل ضمانة عملية ضد أى مبرر للتدخل من قبل الجهاز المركزى ، تجاه الجماعات المحلية
- تشكل وسيلة التعاون والتكامل والتنسيق والمساعدة في هذا المجال ، أحسن ضمانة لتطبيق فكرة الوصاية الادارية في مجال الاستقلال المالي للجماعات المحلية ، لان مهما كانت مقدرة هذه الجماعات في خلق مواردها بنفسها ، تبقى دائما في حاجة الى مساعدة الدولة ، لما تملكه من امكانيات بشرية وفنية ومالية تخدم كلها في

../..

1 - د. خالد القباني - مرجع سابق - ص: 90
2 - ملفات وثائقية - مرجع سابق - ص: 39

المصلحتين العامتين الوطنية والمحلية .

وعليه ، فان الاستقلال المالي ، للجماعات المحلية ، يشكل أحد الاسس المكونة والاساسية للجماعات المحلية ، كالشخصية المعنوية وحق المبادأة في اتخاذ القرارات المحلية ، التي تعبر عن مطالب وحاجات محلية أصدق تعبير ، الا أن هذه العوامل المكونة لهذا الاستقلال غير كافية ، ان لم تدعم بعنصر أساسي لا غني عنه ، وهو الانتخاب

المطلب الثالث: أسلوب الاختيار :

تذهب بعض الاراء الى القول : بـ " أن لا مركزية الادارة لا تحقق الا بتوافر الشخصية المعنوية ، مع حصول اختيار القائمين على الادارة بطريقة الانتخاب ، وذلك ضمانا لاستقلالها بسلطة التقريـــر

وبذلك تتميز الادارة اللامركزية عن الادارة المركزية التي يتم اختيار أعضائها بطريقة التعيين بواسطة الدولة ، وبذلك تحقق اللامركزية الادارية - طبقا لهذا الرأى - الديمقراطية في مجال الادارة العامـــة .

وترتيبا على ذلك الرأى فان وصف اللامركزية الادارية لا ينطبق على الوحدات الادارية الاقليمية الشخصة الا اذا تم اختيار أعضاء المجالس القائمة على ادارتها ، بطريق الانتخاب من بين أبناء الوحدة الاقليمية وبواسطتهم " (1)

واذا كان هذا الرأى الاخير قد حسم الامر لصالح الانتخاب على حساب التعيين ، فان بعض الاراء الاخرى ، ترى بأنه ليس من السهل الاخذ به واعتماده ، دون معرفة أسس وأبعاد كل منهما على حدى ، ويمكن اجمال أهم هذه الاتجاهات ، وهـــي :

1 - أسلوب التعييـــــــن :

" ان أسلوب التعيين رغم أنه ينسجم من بعض الجوانب ، " كتوفير الكفاءات والخبرات ، مع المحددات الفنية و متطلباتها الا أنه من جانب اخر يهمل مطلبا مهما ، وذا صلة بهذه المحددات وهو مطلب أن يكون الاعضاء في المجالس المحلية من بين أهالي المجتمع المحلـــي العارفين بقضاياه ومشكلاته والقادرين على تمثيل مصالحه وهذا أمر لا يتم بالضرورة عن طريق التعييـــن "

د - بكر القباني - مرجع سابق - ص: 95 و 96 .

العامل السياسي الذي قد يقع اذا اتبع هذا الاسلوب - التعيين - ومفاده حرمان الناس من حق ممارسة الحياة الديمقراطية ولو على المستوى المحلي على الاقل ، وقد يؤدى هذا الى خلق طائفة على مستوى الادارات المحلية ، حيث تصير الاجهزة المحلية محكومة بفئة أو طائفة التكنوقراطية ، أو تصبح محكومة بفئة موالين للسلطة المركزية عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الايديولوجي (1) .

2 - أسلـــوب الانتخـــاب:

ان اسلوب الانتخاب المباشر رغم أنه ينسجم مع المحددات السياسية المختلفة وخاصة ما يتعلق بمطلب الديمقراطية ، حيث يسمح للناس بأن يختاروا ممثليهم ويتمرنوا على الممارسة الديمقراطية الا أنه لا يؤدى بالضرورة الى توصيل بعض عناصر الخبرة والكفاءة .

" صحيح أن هذا الاسلوب قد يسمح بأن يتم اختيار الاكثر قدرة على تنفيذ المصالح المحلية ، مما يؤدى الى أن يحكم الناس أنفسهم بأنفسهم ، فيكون أكثر حماسا وتحفزا للعمل والانجاز مما يؤدى الى رفع درجة الفعالية " (2)

ان الاخذ بأسلوب الانتخاب - هو الاسلوب المتبع على المستوى البلدى - يعد من أكثر الاساليب نجاعة ، وخاصة في حالة اذا كانت عملية الترشيح التي يقوم بها الحزب تعتمد على العامل الموضوعي وليس العاطفي في ترشيح الكفاءات واختيار الاطارات ذات الخبرة بالاختصاص .

3 - الاسلـــوب المختلـــط:

" ان الاسلوب المختلط هو يحاول أن يوازن بين الاساليب السابقة ، يجمع بين ثنياه الايجابيات المحتملة في كل منها " (3)

ان هذا الاسلوب هو نفسه المتبع على مستوى الولاية ، حيث الوالي يخضع لعملية التعيين ، بينما المجلس الشعبي الولائي يخضع لطريقة الانتخاب

---

1 - 2 - د.عبد المعطي عساف - محددات التنظيم وتكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي المنظمة العربية للعلوم الادارية - جامعة الدول العربية 1984 ص: 28 و29
3 - د.عبد المعطي عساف - مرجع سابق - ص : 28 و29

4 - الاسلـــــوب المتنـــــوع:

ومفاد هذا الاسلوب ، انه يقوم على أساس تصنيف الوحدات المحلية بالاستناد الى درجة تطورها الحضارى الى عدة درجات ، ممتازة جيدة جدا ، متوسطة ، ضعيفة . ومن تم يتم اتباع أسلوب الانتخاب المباشر الكلي في الوحدات الاكثر تطورا ، بينما يتم اتباع الاسلوب المختلط في الوحدات الاخرى مع اختلاف نسبة المعينين الى نسبة المنتخبين من وحدة الى أخرى ، اذ تزداد هذه النسبة بازدياد درجة التخلف للوحدة المحلية الاكثر تخلفا ، هذا مع امكانية تحويل أى وحدة محلية يتم تطورها الى درجة ارقى وهكذا " (1) .

ان الاخذ بهذا الاسلوب ، قد يترتب عنه مجموعة من النتائج قد لا تكون في صالح الجماعات المحلية ، وهـــــي :

ان التقسيم الاخير ، قد يخلق نوع من الحدود والموانع والحواجز المصطنعة ، اذ لا يعقل تصنيف هذه البلدية بأنها متأخرة ومتخلفة وأخرى متقدمة ، وبالتالي نعتمد في الاولى التعيين وفي الاخيرة الانتخاب ، اذ يحتمل أن يصل في البلدية المتقدمة التي تلجأ الى الانتخاب ، اناس ليسو اكفاء ، نتيجة عملية الصدفة التي تحدث في عملية الانتخاب .

ومن العوامل السلبية - أيضا - للاسلوب المتنوع ، تلك الحالة النفسية ، التي توضع فيها هذه البلديات - المتخلفة - واعفائها مقارنة بتلك المتقدمة ، وأيضا لما يخلقه من حساسية طائفية وغيرها .

وعليه " فان جوهر الادارة ، ان يعهد الى ابناء الوحدة الادارية ، بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم ، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة ، وانما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية ، من يهمهم الامر بأنفسهم ، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الاساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن ارادة الشخص المعنوى العام الاقليمي " (2) .

ولكن ، " الانتخاب لا يقوم بذات الدور ، فيما يتعلق بتكوين المجالس التي تتولى ادارة المؤسسات أو الهيئات العامة ، للاختلاف الكبير ، بين طبيعة اللامركزية الاقليمية واللامركزية المصلحية ، فاللامركزية المصلحية ، تقوم على أساس التخصص الفني ،

---

1 - د. عبد المعطي عسنان - مرجع سابق - ص : 30 و31
2 - د. سليمان محمد الطماوى - الوجيز في القانون الادارى - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي 1974 ص: 72 و73 .

اما اللا مركزية الاقليمية فتقوم على استقلال ابناء الوحدة الاقليمية بامورهم ، ولا يتحقق هذا الا باعمال مبادئ الانتخاب الحر " (1)

وعليه ، فان عنصر وعامل الانتخاب يشكل احدى الاسس المكونة للشخصية المحلية ، لما لهذا العنصر من عوامل الثقة التي يخلقها في مقدرات الجماعات المحلية ، وثقتها في تحمل مسؤولياتها

ومما سبق ، يمكن اجمال اهم المكونات الخاصة بالجماعات المحلية :

1 ــ الاعتراف بالشخصية المعنوية الكاملة طبقا لاحكام القانون العام

2 ــ من مقومات الادارة المحلية ، وجود مجالس منتخبة ومخولة بالصلاحيات الكافية في الشؤون الادارية

3 ــ ضرورة كون موظفي ومستخدمي الوحدة الاقليمية من سكانها

4 ــ تمشيا مع مبدأ وجود ذمة مالية مستقلة للشخصية المحلية ، يقتضي بان تكون للوحدة الادارية ميزانية مستقلة

5 ــ تحديد اختصاصات (+) كل من السلطة المركزية والسلطات المحلية بشكل صريح ، وعدم افساح المجال للتضارب بين اختصاصات السلطتين

6 ــ ان تكون لكل وحدة اقليمية مؤسسات محلية تلائم حاجاتها المحلية

7 ــ اهتمام كل وحدة اقليمية بمصالحها ومعالمها التاريخية وتقاليدها الموروثة وثقافتها وكيانها الذاتي

8 ــ رسم الخطوط الاساسية المتينة حول مدى ارتباط السلطات المحلية بالسلطات المركزية" (2)

---

1 ــ د. سليمان محمد الطماوي ــ ــ الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ــ دار الفكر العربي ــ 1974 ــ ص: 72 و 73

(+) ــ لمزيد من الاطلاع ، حول تحديد اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر ارجع الى : امر رقم: 67 ــ 24 مرجع سابق ــ من ص: 31 الى 41

2 ــ د. عادل رشيد الجاوشلي ــ اللا مركزية الاقليمية في نظم الادارة العامة في الدول المتخلفة ــ مطبعة الارشاد ــ بغداد ــ 1967 ــ ص: 15 ــ 16

ثانيـــا : حدود الوصاية الادارية من وجهة نظر الطعون

ان وجود سلطة الطعون الادارية و القضائية ، يشكل الاساس المادي ، لأي اختراق من الجهات الوصية تجاه الادارة العامة المحلية حيث تعد السلطة القضائية ، السلطة المؤهلة للحكم و البت في أي قرار جائر أو سيء ، صادر عن السلطة الوصية التنفيذية تجاه الجماعات المحلية ، أو حتى عن هذه الأخيرة ، نتيجة خروجها عن اختصاصاتهـــا المخولة و المحددة لها في القانون .

و هذا ما أكده ما أكده الاستاذ "ليونارد هوايت : "انه اذا كانت الرقابـــة التشريعية تستهدف أساسا ، التحقق من مسايرة سياسات الانفاق الحكومي طبقا لمـا يتم التوصل اليه من اتفاق بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، فان الغاية مـــن ممارسة الرقابة القضائية ، هي ضمان شرعية التصرفات الادارية و تأمين الحقوق الدستورية للجماعات و الافراد ضد أي انتهاك تتعرض له من قبل الادارة التنفيذية" (1) .

وعليه ، فالرقابة القضائية على الجهاز التنفيذي تعني ، "الاعتراف بسلطة المحاكم في الحكم على شرعية تصرفات الادارة في مواجهة الافراد" (2) .

و من هنا ، فالوصاية ، لا يجب أن تطبق رقابتها الا في أمور معينة و محدودة و بدون أن تعطي ابدا سلطة ابداء أوامر لاعضاء الجماعات المحلية ، فالوصاية " تضع علاقة بيـــن شخصيات معنويات ، و من الواجب صون شخصية الجماعة المراقبة ، و هذه الأخيرة بمقدورها اذا اقتضى الحال ، ان تطلب من القاضي الغاء فصول الوصاية اللامشروعية" (3) .

و غالبا ما تتوجه الطعون القضائية ضد اعمال جهات الوصاية الادارية في الدعاوى التي تقدم الى القضاء للحكم بالغاء الاعمال المذكورة ، كما تتمثل في دعاوى التعويض أو دعاوى المسؤولية عن الاضرار المترتبة على هذه الاعمال ولذلك نتكلم في الفقرة الاولى عن دعاوى الالغاء و في الفقرة الثانية عن دعاوى المسؤولية .

---

1 و 2 ـ د . اسماعيل صبري مقلد ـ دراسات في الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة ـ دار المعارف ـ طبعة ثانية ـ مصر ـ ص 283

3 ـ انظـــر -CHARLES DBACHE - OP CITE P. 73

المبحـــث الاول

دعـاوى الالغـــاء

ان المقصود بدعوى الالغاء ، هي " الدعوى التي يرفعها الى القضاء ،كل ذى مصلحة شخصية مباشــرة ، اضير من جراء قرار ادارى تنفيذى ، صدر عن ادارة عامة و اثــر بذاته في مركزه القانوني طالبا الحكم بالغاء القرار المذكور اذا كان معيبا بسبب تجـــاوز السلطـــة " (1)

و نشير هنا ، الى ان القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية بالمصادقة او بالغـــاء او بوقف القرارات الصادرة عن السلطات اللا مركزية " تعتبر قرارات نافذة بحد ذاتها ، ويمكن الطعن بها امام القضاء الادارى ، بالاستقلال عن القرارات الصادرة عن السلطات اللا مركزية المتعلقة بها ، و هو ما يطلق عليه ، في الفقه و الاجتهاد الادارى بالاعمال المنفصلة و التـي سنقر الاجتهاد اخيرا بشانها على اعتبارهـــا منفصلة عن قرارات سلطة الوصاية و قابلة للطعـن بمعزل عن تلك القرارات ، بعد ان كان لفترة طويلة يعتبرها غير منفصلة عنها ، و انما تتحـد بها ، وان الطعن باحداها يعتبر طعنا بالاخـرى " (2)

ذلك ، ان استقلال الهيئات اللا مركزية " يعتبر بالنسبة لهذه الهيئات حقـــا قابلا للحماية القضائية مما يخول لممثلي الهيئات المذكورة ،عند اللزوم ، الطعن قضاء فــي اعمال جهة الرقابة الوصائية التي تتجاوز سلطاتها الرقابية ،كما حددها القانون و ذلك مــن اجل الحكم بالغاء العمل الوصائي غير المشـــروع

و ذلك بخلاف العمال المركزيين ، اذ لا يجوز لهم الطعن بالالغاء امام القضـــاء في القرارات التي تصدر عن جهة الرقابة الرئاسية و لوكانت معيبة لعدم المشروعية ، ذلك ان الموظف المرؤوس الخاضع للتبعية الرئاسية ، لا يستطيع استنادا الى مجرد مصلحة الوظيفـــة، ان يطعن في اعمال الرئيس الادارى الذى يتجاوز سلطاته القانونية ،عند ممارسته للرقابـــة الرئاسية ، مالم تكن اعمال هذا الرئيس قد انطوت على اضرار بالمركز الشخصي للموظف المرؤوس" (3)

1 ـ د. بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 198

2 ـ د. خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 99

3 ـ د. بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 199 و 200

اما اهم المبررات الداعية الى دعوى الالغاء ، حسب ما يراه البعض [1] هي :

1 ـ " لان طلب الغاء القرارات الادارية لمجاوزة حدود السلطة هو طعن موضوعي عام مبني على المصلحة العامة التي يجب ان تسود الاعمال الادارية ، القصد منه مخاصمة القرار الاداري غير المشروع في حد ذاته لابطاله "

2 ـ لان المصلحة الشخصية ، معناها وجود الطاعن في مركز قانوني خاص ، يتاثر بالقرار المطعون فيه مادام قائما ، و هذا المركز وثيق الصلة بالقرار ، اذ تربطه علاقة مباشرة تختلف تبعا لنوعه :

3 ـ لان الاخذ بنظرية الحكومة ، يؤدى الى اغتصاب السلطة المركزية لحقوق الهيئات اللا مركزية ، و الى عدم كل استقلال للا خيرة

من هنا ، جاءت مبررات دعوى الالغاء كمبررات موضوعية تفرضها عملية التحكيم بين الاعمال الشرعية و الاعمال غير الشرعية ، التي يجب ان تقوم بها السلطة القضائية ، لكونها سلطة مستقلة و محايدة ، لعمل التنفيذى الخاطئ ، الذى يصدر عن احدى الهيئتين المركزية او اللا مركزية ، و بهدف احترام كل منها لسلطانها و اختصاصاتها ، في الحدود التي يقرها التشريع

المبحث الثاني

دعاوى المسؤولية

المقصود بدعاوى المسؤولية " هو دعاوى التعويض التي يرفعها " صاحب حق اصابته جهة الادارة ، بقرارها الخاطئ بضرر يريد تعويضه عنه " [2]

و هنا ، يجوز بنا ان نتسائل ، عندما يخسر شخص لا مركزى ، نتيجة عمل قامت به جهة الوصاية الادارية ، هل لهذا الشخص حق المطالبة بتعويض ؟

---

1 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 202

2 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 207

ان الاجابة على هذا السؤال ، يتطلب تحديد الاعمال المطعونة ، " فعندما يكون عمل الوصاية ، مجرد الموافقة ، ففي هذه الحالة ، لا يؤدى عملها الى تعويض، وانما الشخص المعنوى اللا مركزى ، يبقى المسؤول الوحيد عن هذه الاعمال " (1) بالرغم من مصادقة سلطة الوصاية عليها " الا اذا ، اقترفت سلطة الوصاية خطأ جسيما او اهمالا فادحا في مجال ممارسة سلطتها سبب ضررا للغير او للسلطة اللا مركزية ، فعند ذلك ، يمكن ملاحقة سلطة الوصاية امام القضاء و مطالبتها بالتعويض" (2)

و انطلاقا من ذلك ، فان جهة الوصاية الادارية ، تكون مسؤولة عن اعمالها الوصائية و ان كانت مسؤوليتها في حالة الحلول محل الهيئة اللا مركزية ، تختلف عن مسؤليتها في غير هذه الحالة ، و هو الامر الذى يدعونا الى الكلام عن هذه المسؤولية و ذلك في الفقرتين التاليتين :

المطلب الاول : مسؤولية جهة الوصاية في غير حالة الحلول :

تتم الوصاية الادارية ، بوسائل مختلفة ، و منها قيام الجهة الوصائية باعطاء ارائها للهيئات اللا مركزية ، و قيامها كذلك بالتصريح لهذه الهيئات بمباشرة بعض الاعمال او التصديق عليها او الغائها او ايقافها ، و هو الامر الذى يستوجب تحديدا لمدى مسؤولية جهة الوصاية عن اعمالها ، وفيما يلي بيان ذلك :

1 ـ المسؤولية عن اعطاء الاراء :

" ما من شك ، في ان قيام جهة الوصاية الادارية بتزويد الهيئات اللا مركزية بآرائها السابقة على صدور قرارات هذه الهيئات، لا يحدث بذاته اى اثر ، و بالتالي لا يمكن ان يلحق باحد اى ضرر مباشر وعليه، فان جهة لوصاية الادارية لا تتحمل المسؤولية التي تنشأ عن صدور القرارات اللا مركزية المسبوقة باستطلاع اراء الجهة الوصائية" (3)

---

1 ـ انظر : R.maspetiol et P.laroque -OP.CITE P. 302

2 ـ د خالد القباني ـ مرجع سابق ـ ص : 99

3 ـ د بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 213

2 – المسؤولية عن التصريح :

تتحمل الهيئة اللا مركزية وحدها المسؤولية القانونية الناشئة عن تصرفاتها ، ولو كانت الجهة الوصائية قد صرحت لها بمباشرة هذه التصرفات (2)

3 – المسؤولية عن التصديق :

كما تتحمل الهيئة اللا مركزية وحدها المسؤولية القانونية الناشئة عن تصرفاتها ، ولو كانت الجهة الوصائية قد صدقت عليها ، ذلك ان التصديق على التصرف اللا مركزى لا يؤدى الى نقل هذه المسؤولية من عاتق الجهة اللا مركزية الى عاتق الجهة الوصائية " (2)

4 – المسؤولية عن الايقاف :

يعتبر ايقاف القرارات اللا مركزية ، من جانب جهة الوصاية الادارية ، في حد ذاته اجراء وصائيا مؤقتا ، وهو الامر الذى لا يتصور معه قيام ضرر ينشأ مباشرة عن اتخاذ هذا الاجراء المؤقت مما يدعو الى القول ترتيبا على ذلك بان قرار الايقاف لا يرتب مسؤولية جهة الوصاية الادارية بصفة عامة ، الا اذا ارتكبت هذه الجهة اخطاء نوعية " في حد ذاتها " مسؤوليتها ، وذلك بمناسبة اصدار قرار الايقاف " (3)

المطلب الثاني : مسؤولية جهة الوصاية في حالة الحلول :

تختلف مسؤولية جهة الوصاية الادارية في حالة قيامها باستعمال سلطة الحلول ، عن مسؤوليتها في حالة استعمال السلطات الوصائية الاخرى ، وذلك نظرا لقيام جهة الوصاية في حالة مقام الهيئة اللا مركزية مع العمل باسمها ولحسابها ، وهو الامر الذى لا يمكن معه الفصل بين عمل الجهة الوصائية وعمل الهيئة اللا مركزية المشمولة بالوصاية ، كما يحدث في حالة استعمال الوصايات الادارية الاخرى (4)

---

1 و 2 و 3 – د بكر القباني – مرجع سابق – ص: 214 و 215 و 216 و 217 و 218

4 – د فؤاد العطار – القانون الادارى – مصر – 1976 – ص: 200

و يترتب عـــلى ذلك ما يلـــــــــــي :

1 ــ عدم قبول الطعون التي تقدمها الهيئة اللا مركزية المشمولة بالوصاية الادارية ضـــــد قرارات الحلول الصادرة عن الجهة الوصائية و ذلك على اساس اعتبار هذه القرارات مبـــادرة عن الهيئة المذكورة ، و ان كانت قد صدرت بالفعل عن جهة لوصايـــة (1)

2 ــ عدم مسؤولية الهيئة اللا مركزية ــ في حالة الحلول ــ عن الاخطاء الشخصية التي تصدر عن عامل الجهة الوصائية ، و هو الامر الذى يوجب في هذه الحالة ، مسؤولية العامل المذكـور طبقا للقواعد العامـــــة (2)

3 ــ مسؤولية جهة الوصاية الادارية في حالة الحلول ، اذا اتسم قيامها بهذه الوصايـــة بعدم المشروعية ، و ذلك بسبب الخروج عن نطاق حالات الحلول التي حددها القانـــــون او بسبب مخالفة الشروط القانونية المتعلقة بممارسة وصاية الحلـــــول (3)

اما موقف التشريع الجزائرى ، من فكرة الطعون القضائية ــ الطعن ــ فهي ، عمومـــا ، تتميز بالضعف ، وعدم الدقة في كيفية الوصول الى هذا النوع من الرقابة القضائية ، ســـواء تعلق الامر بالهيئات المركزية او اللا مركزية اذ جاء في امر رقم 67 ــ 24 والمتضمن القانون البلدى ، حيث اشارت المادة : 175 على انه : " يجوز للدولة او البلديات المصرح بمسؤولياتها ان تمارس الطعن تجاه الفاعلـــين والمشتركين في الاخلال بالنظام " (4) و اضافت المادة : " 176 : ان الدعاوى التي يمكن ان تنجم عن تطبيق المواد المذكورة اعلاه ترفع امـام المجالس القضائيـــــة " (5)

---

1 ــ د بكر القباني ــ مرجع سابــق ــ ص: 219

2 و 3 ــ د بكر القباني ــ مرجع سابق ــ ص: 220 و 221

4 و 5 ــ القانـــون البلدى ــ ملفات وثائقية ــ وزارة الاعلام والثقافة ــ 1979 ص: 33

المطلـــب الثالـــث : استنتـــاج :

و يظهر من خلال هاذين البندين ان المشرع الجزائري ، لم يحدد صيغة و ابعاد عملية الطعن القضائي ، لا من حيث دعاوى الالغاء و لا من حيث دعاوى المسؤولية ، كما ان هذه المواد ، لم توضح لنا ، ما اذا كان من حق الجهات اللا مركزية ـ البلدية ـ رفع دعـــوى قضائية ضد الجهات المركزية المسؤولة ـ وزير الداخلية و الوالي صاحبا الاختصاص ـ حتى و ان افترضنا ان الاجابة ستكون بنعم ، فاننا لم نسجل اية حادثة من هذا النوع ، ان رفعت جهة لا مركزية دعوى قضائية ضد الجهات المركزية الوصية ، و حتى في النظامين الفرنســـي و الانجليزي نادرا ما نسجل هذا النوع من الدعوى ، لكون ان هاذين النظامين ، غالبـــا ما يحترمان ـ في اطار علاقة الهيئات المركزية و اللا مركزية ـ الاختصاصات المخولة لهمـــا قانونيـــــا

الا ان هذا الطرح لا يمنع المشرع الجزائري بان يقر باحقية الجماعات المحلية و خاصة البلدية ، بأن ترفع دعوى قضائية ، ضد بعض التجاوزات الصادرة من الجهات المركزية اما الغرض من هذا الاقرار ، هو وضع الجهازين المركزي و اللا مركزي ، امام الامر الواقـــع و هو احترام الشرعية القانونية و الدستورية ، حيث لا يسمح لاي طرف منهما ، الخروج مـــن الاطار القانوني المحدد لاختصاصاتهما :

و من هنا ، يجدر بنا تقدير اهمية واهداف الطعون القضائية ، بعملية الوصايـــة الادارية على الجماعات المحلية ، في المحددات التاليـــة :

1 ـ فمن الناحية السياسية ، تشكل الطعون القضائية ، وسيلة و هدف في آن ، للحفـــاظ على ديمومة و استقرار و استمرار النظام السياسي ، عن طريق الثقة المتبادلة ، التي تترجمها تلك القواعد القانونية و الدستورية ، و التي تنطلق اساسا ، من استقلالية نوعين من الشخصيات الاعتبـــارية المركزية و اللا مركزية ، و لكن هدفها واحد ، هو حماية المصلحة العامة من جهة و الوحدة الوطنية و السياسية من جهة اخـــرى

2 ـ اما من الناحية الادارية ، فان حق المبادأة و حرية اتخاذ القرارات الادارية والمحلية لهذه الهيئـــات ، يشكل احسن وسيلة للتعبير عن طموحات و احتيـــاجات الاشخاص المحلية لكونها هي الاقرب من حيث الاحتكاك اليومي و الميداني ، مما ينعكس على حسن سير وانتظام المرافق المحليــــــة :

3 ـ الجانب القانوني يعد هذا الجانب ، اهم ركيزة تحكم فكرة الوصاية الادارية ، اذ لا وصاية الا بنص قانوني واضح سلفا ، حيث لا يمكن ممارسة الوصاية الادارية نتيجة اعتبارات اخرى ، سياسية او فنية او عملية او غيرها ، لذلك جاءت فكرة الرقابة القضائية والمتمثلة في الطعون القضائية ، الممنوحة للهيئات والجماعات المحلية ، لتضع هذه العلاقة في اطارها القانوني الصحيح ، وذلك لما تتمتع به هذه السلطة ، من استقلالية عن الجهاز التنفيذي حسب المبدأ المعروف للانظمة السياسية الحديثة ، وهو مبدأ الفصل بين السلطات ، وهو مبدأ اساسي في فكرة الوصاية الادارية ، حيث كل سلطة تلتزم بالحدود والضوابط القانونية والتشريعية المحددة لاختصاصاتها وعملها

الفصـــــــل الخـــــامــس

تقيم نظام الوصاية الادارية على البلديات في ضوء القانون والواقـــــع

الفصـــل الخـامســـس

تقييـم نظـام الوصايـة الادارـيـة على البلديـــات

في ضوء القـانون و الواقـــع

تشكـل الدراسـة الميدانيــة و التطبيقيـة لأي منظومـة قـانونيـة و نظريـة ، الاختبار الحقيقـي لمدى فعاليــة أو عـدم فعاليـة هذه المنظومــة مع الأغراض التي جاءت من أجلها .

و يعتبر قانون 67ـ 24 المتضمن للقانون البلدي ، المعبر الأساسي لهذه الاشكالية ، والذي احتوى على أكثر من أربعين (40) مادة ، يضاف اليه أكثر من عشرة (10) مواد معدلة و متممة لــه .

و تتوجه هذه المواد كلها ، الى الرقابة الوصائية على البلديات ، و التي تشمل الرقابة على الأعمال ـ التصريح ، التصديق الالغاء ـ الحلول ـ و الرقابة الوصائية على الأشخاص ـ الإقصاء ـ و الهيئات ـ الحل ـ ثم أخيرا رقابة أو حق الطعون ، التي يمنحها المشرع ، للهيئات و الأشخاص ـ المركزية و اللامركزية في آن واحد ـ المتضررين ، من جزاء قرار أو فعل خاطئ أو مضر ، بهدف التعويض ، أو الغائه أو تعديلــه .

و بالتالي ، قسمنا هذا الفصل ، الى ثلاثة مباحث رئيسية ، أملتها علينا الأشكال الثلاثة لفكرة الوصاية الادارية من جهة و تنظيم علاقة الهيئات الوصية بالجماعات المحلية ـ البلديات ـ من جهة أخرى ، و هي على التوالي ، الرقابة الوصائية على الأعمال ثم الرقابة الوصائية على الأشخاص و الهيئات و أخيرا رقابة الطعون .

و سنحاول من خلال هذه الأشكال ، اعتماد المناهج التالية :

.../...

1ـ التركيز على المصادر القانونية ، لأنها المصادر الرسمية و لأنها أيضا تعبر عن أصل فكرة الوصاية الادارية ، التي تقول : لا وصاية الا بنص ولا وصاية خاج النص.

2ـ دراسة و تحليل ، مع انزال هذه القوانين الى أرض الواقع ، لاختبارها من خلال عينات مختارة .

3ـ محاولة اعطاء بعض البدائل انطلاقا من العوامل السابقة .

أولا: الوصاية الادارية على الاعمال و الهيئات و الاشخاص

المبحث الاول : الوصاية على اعمال الجماعات المحلية .

تعتبر الرقابة على الاعمال من أهم مظاهر الوصاية الادارية ، حيث تراقب السلطة المركزية نشاط الهيئات المحلية لتجعله يتماشى مع القانون . لهذا تحرص أغلب التشريعات على منح السلطة المركزية وسائل تستطيع بواسطتها ، تعطيل نشاط الجماعات المحلية ، التي لا تحقق المصلحة العامة أو تخرج عن أحكام القانون ـ و الأصل أن الجماعات المحلية هي التي تقوم بأداء النشاط الذى يحقق المصالح العامة المحلية ـ ومع هذا يستلزم القانون في بعض الحالات الحصول على اذن سابق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الهيئة أو الادارة المحلية ببعض الأنشطة ، و في أحيان أخرى ، يوجب القانون ، الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل الصادر من الادارة المحلية نافذا ، و قد يصل الأمر الى حد الغاء العمل الذى قامت به الادارة المحلية .

و نبين فيما يلي وسائل الوصاية الادارية على أعمال الهيئات المحلية :

المطلب الاول :

ـ التصريح أو استطلاع رأى سلطة الوصاية :

سبق أن عرفنا التصريح بأنه "الاجراء الذى يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر مقدما

../..

بأن مشروع القرار الذي تزمع الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية و لا يمس المصلحة العامة " (1)

الا أن الأمر يقتضي التنسيق في العمل بين الهيئات المحلية و بين السلطة المركزية ، و تحقيقا لذلك يجوز للهيئات المحلية أن تستطلع الرأي من السلطة الوصية لتزويدها بالمعلومات اللازمة و الارشادات التي تفيدها في القيام بأعمال معينة نظرا لما تتمتع به السلطة الوصية من امكانيات و خبرات قد لا تتوافر لدى الهيئات المحلية .

و هنا يجب التفرقة بين ما اذا كان استطلاع الرأي يوجب القانون أو يكون على سبيل الاختيار للهيئة المحلية .

ففي الحالة الأولى ، حيث يلزم القانون الهيئة المحلية الحصول على رأي مسبق من السلطة الوصية ، فيجب في هذه الحالة اتخاذ هذا الاجراء ، بحيث اذا قامت الهيئة بالعمل دون الحصول على رأي السلطة الوصية ، فان العمل في هذه الحالة يكون باطلا ، لأن استطلاع الرأي هنا يعد اجراء جوهريا يجب القيام به .

أمّا في الحالة الثانية ، حيث يكون استطلاع الرأي اختياريا بالنسبة للهيئة المحلية في هذه الحالة يجوز للسلطة المحلية ، الحصول على الرأي أو تقوم بالعمل دون استطلاع رأي السلطة الوصية وعليه لا يترتب على اغفال هذا الاجراء أي بطلان .

هذا بايجاز بعض المفاهيم النظرية الخاصة بفكرة التصريح أو الاذن (2) أو استطلاع الرأي (3) الذي يجب أن تلجأ اليه الهيئات المحلية تجاه الهيئات المركزية ، قبل البدء في أي مشروع ، و ذلك لمدى ملائمته و مشروعيته و احترامه للمصلحة العامة .

و الآن ما هو واقع التشريعات الوطنية من مبدأ أو فكرة التصريح السالفة الذكر .

ـ جاء في قانون رقم 67 ـ 24 المتضمن القانون البلدي بمواد مبهمة و غامضة ـ و من

لمزيد من الاطلاع أنظر :

(1) ـ د ـ بكر القباني ـ مرجع سابق ـ ص: 137

(2) ـ قانون رقم 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص 35 .

(3) ـ د . رفعت النجار ـ مذكرات في التجمعات المحلية ـ مرجع سابق ـ ص: 21 .

ذلك ما جاءت به المادة ــ188ــ من هذا القانون ، اذ نصت على أن : " المؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات و الوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شرط أو تخصيص عقاري .

و عندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري ، فالمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو بالرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة " .

أما قانون رقم : 81 ــ 09 المعدل و المتمم لقانون 67 ــ 24 فانه لم يشر لا من بعيد و لا من قريب لفكرة التصريح أو الاذن ، مما يدل على أن هناك فراغ قانوني ، يجب تداركه .

الا أن عدم النص صراحة على مبدأ التصريح القانوني ، لا يعني بتاتا ، عدم امكانية اللجوء الى التصريح الضمني أو الاختياري للهيئات المحلية .

و قد يترتب عن وجود أو عدم وجود هذا المبدأ ، النتائج التاليــة :

أ ــ في حالة وجود مبدأ التصريـــح :

يخدم هذا المبدأ كلا من الجهازين المركزي و اللامركزي ، فبالنسبة للجهاز المركزي أو الهيئة الوصية ، و هي الهيئة التي تمنح الأموال الطائلة و المساعدات الفنية و التقنيـــة للجماعات المحلية تتأكد سلفا ــ بموجب مبدأ التصريح ــ بأن المشروع المزمع اتخاذه ، لا يخالف أي قاعدة قانونية ، سواء من حيث الملائمة أو المشروعية ، كما أنه لا يخرج من المخططات التنموية العامة للدولة و أيضا مدى احترامه للمصلحتين الوطنية و المحلية .

كما يمكننا تعرف مبدأ التصريح ، بانه المرحلة التي تسبق اتخاذ القرار أو المشروع ، و هي عملية سابقة لمبدأ التصديق ، و ذلك على عكس التصديق بوصفه وصاية لاحقة ، نظرا لحصولـــه بعد اتخاذ القرار اللامركزي ، كما سيأتي ذكر ذلـــك .

و من ايجابيات مبدأ التصريح ، أنه يوفر الوقت للجماعات المحلية ، كما يجنبها بعـــض الامكانيات المادية و البشرية موظفة في هذه المشاريع ، في حالة عدم تصديقها من قبــــل الجهات و الهيئات الوصيـــة .

كما يوفر هذا العامل ، الحصانة القانونية للهيئات المحلية ، حيث يسمح لها بالتفكير

و التخطيط للخطوة الثانية ، و هي التصديق .

ب ـ في حالة عدم وجود مبدأ التصريح :

يترتب عن عدم وجود مبدأ التصريح ، مجموعة من النتائج ، فبالاضافة الى العوامل السلبية المتمثلة في عاملي الوقت و اهدار للامكانيات المترتبة عن عملية اتخاذ القرار أو المشروع ، نجد هناك عوامل ايجابية ـ من وجهة نظر الجماعات المحلية ـ حيث كثيرا ما تنفر هذه الأخيرة من الاجراءات البيروقراطية التي تتطلبها عملية التصريح .

و لذلك وجب الأخذ ببعض العوامل التي تخدم المؤسستين المركزية و المحلية فيما يخص التصريح و المتمثلة في :

1 ـ وجوب التنسيق في العمل بين الهيئات المحلية و بين السلطة المركزية ، و تحقيقا لذلك ، يجوز للجماعات المحلية أن تستطلع الرأي من السلطة الوصية لتزودها بالمعلومات اللازمة ، نظرا لما تتمتع به السلطة الوصية من امكانيات و خبرات لا تتوافر لدى الهيئات المحلية .

2 ـ لا يمكن صدور التصريح بعد اجراء التصرف ، من قبل الهيئة اللامركزية ، و ذلك عن طريق الموافقة اللاحقة و الا ّ كان التصرف اللامركزي باطلا .

3 ـ لا يجوز أن يكون التصريح مشروطا ، الا ّ اذا كان القرار أو المشروع المتخذ من جانب الهيئة اللامركزية يخالف القانون أو المصلحة العامة .

و انطلاقا مما سبق ذكره و خاصة الفراغ القانوني و التشريعي الذي جاء بهما قانوني 67 ـ 24 و 81 ـ 09 المتضمنين القانون البلدي ، نقترح ما يلي :

أ ـ ضرورة ادراج مبدأ التصريح ، في القانون البلدي ، كحق من حقوق الجماعات المحلية اذ لا يعقل أنه بعد مرور عشرين سنة من انشاء أول قانون بلدي جزائري ، بتاريخ 18 جانفي 67 أن تلجأ السلطات المركزية الوصية في تعاملها مع الهيئات المحلية الى طرق باهتة ، و خاصة في المرحلة التي تسبق عملية التصديق ، و هي مرحلة تتطلب الوضوح ، في تنظيم العلاقات بين السلطات المركزية الوصية و الهيئات المحلية الموصى عليها .

.../...

ب ـ أبعاد فكرة التصريح المشروط ، لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية و استقلالية الجماعات المحلية .

جـ ـ تحديد المدة الزمنية التي تتطلبها مدة التصريح ، و خاصة فيما يخص إشكالية التصريح الضمني و التصريح الصريح .

المطلب الثاني :

مبدأ التصديق

توسع قانون رقم 67 ـ 24 (1) في هذا المبدأ ، و خصص له ثمانية (8) مواد كاملة و هي 107 ، 108 ، 109 ، 200 ، 202 ، 208 ، 219 و 220 بالاضافة الى مادتين (2) معدلتين جاء بهما قانون رقم 81 ـ 09 و هما المادتان 109 و 200 .

و يتضح من هذه المواد ، أنها كانت شاملة لطبيعة العلاقة بين المؤسستين المعنويتين المركزية و المحلية ، و ذلك سواء لطبيعة الاختصاص الذي يجب أن يحترم من قبل الهيئتين قانونا (المادة 107 خاصة) أو المدة الزمنية التي يجب أن تصادق عليها جهة الوصاية و التي تتراوح بين عشرين (20) يوما (المادة 107) الى ثلاثة (3) أشهر (المادة 109) ، و شهران في قانون رقم 81 ـ 09 ، أو جهات الوصاية التي هي عديدة ، حسب السلم الهيرارشي مثل وزير الداخلية و الجماعات المحلية ـ و الوزير المختص ثم الوالي ، و بالاضافة الى ذلك ، تتدرج عملية المصادقة بين القرار المرسوم ثم القانون و ذلك حسب نوعية و أهمية القرار المتخذ .

ان هذا الثراء القانوني و التشريعي الذي جاء بهما قانوني 67 ـ 24 ، 81 ـ 09 بقيا يعانيان من عاملين رئيسيين و هما :

أولا : عدم مواكبة و تطور القانون البلدي للمنظومة الادارية و الاقتصادية التي يمر بها المجتمع الجزائري ، في شتى مجالاته اذ بقيت هذه المواد ـ السالفة الذكر ـ عبارة عن جسم دون روح ، كما سنرى ذلك .

---

(1) ـ قانون : 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 29 و 35 و 36 .

(2) ـ قانون : 81 ـ 09 ج ر : عدد : 27 ـ مرجع سابق ـ ص: 917 و 927 .

ثانيا : يظهر من خلال التطبيقات الميدانية ، لهذه المواد ، الكثير من النقائص والنقائص و ذلك بين القانون و الواقع .

و هذا ، ما سنقوم به من خلال دراسة و نقد و تحليل هذين القانونين ، انطلاقا من الاحصائيات المتوفرة لدينا .

1 ــ التصديق بموجب قانون 67 ــ 24 :

يتم التصديق من طرف السلطة الوصية ــ وزير الداخلية و الجماعات المحلية ــ الوزير المختص ثم الوالي ــ و يقصد به ــ اقرار العمل الذي قامت به الهيئة المحلية ، و على ذلك فالتصديق هو اجراء قانوني لاحق للعمل ، الذي قامت به الهيئة المحلية ، و هو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل .

و تعتبر المادة (107) من القانون 67 ــ 24 ان مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ من حيث المبدأ ، بعد مدة عشرين (20) يوما من ايداعها لدى الولاية ، الآن بعض المداولات تخضع للتصديق المسبق لسلطة الوصاية و هي : (1)

- في المجال المالي : الميزانية ، الضرائب ، الرسوم ، القروض .
- في مجال نقل الملكية و الأملاك و المبادلات العقارية .
- في مجال المناقصات و الصفقات الأخرى .
- قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالالتزامات .

و بصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل .

و حسب محتوى نفس المادة ، يتمتع الوالي ، بفترة شهر ليدلي برأيه ، و الا فان المداولات تعتبر مصدقة ضمنيا ، فاذا ، رفض الوالي التصديق ، كان بامكان المجلس رفع الأمر الى وزير الداخلية

---

(1) ــ قانون 67 ــ 24 ــ ملفات وثائقية ــ مرجع سابق ــ ص: 29 .

(المادة : 108) .[1]

وعندما يكون التصديق ، من اختصاص وزير ما أو المصادقة بمرسوم ، فان المداولات لا تعتبر نافذة الا اذا لم يعط جواب خلال مدة ثلاثة (3) أشهر (المادة : 109).[2]

ويستنتج من كل هذا الملاحظات التالية :

أولا : أهمية التصديق : تكمن أهمية التصديق ، في نوعية المشاريع والقرارات المتخذة محليا ، وتأثيراتها ، على الهيئتين المركزية والمحلية .

فبالنسبة للهيئة المركزية ، وهي الجهة التي تدفع من الخزينة العامة ، الأموال والقروض الطائلة ، من حقها معرفة كيفيات توظيف واستثمار هذه الأموال .

أما بالنسبة للهيئات المحلية ، هي دائما تبحث عن القواعد والأسس التي تنظم علاقاتها المركزية انطلاقا من مبدأ ، حرية اتخاذ قراراتها المحلية ، بعيدا عن أي ضغط مركزي ، واستقلالها الاداري والمالي .

وقد نصت مختلف التشريعات في الدول المختلفة ، كما سبق أن بينا ذلك في الفصل الثالث على أهمية مبدأ التصديق ، وخاصة فيما يتعلق بالقضايا المالية ، كما سنبيّن ذلك .

والآن سنتعرض لماهية مختلف التطبيقات العملية لقانون 67ـ 24 وتأثير ذلك على البنية القانونية والتشريعية ، التي تحكم علاقة الهيئتين المركزية والمحلية من جهة ، واستقلالية الجماعات المحلية من جهة أخرى .

ويتضح من خلال الجدول رقم (1) أن أغلب المشاريع والقرارات المتخذة محليا ، نجد القبول والتصديق من قبل الجهات الوصية ، فعلى مستوى ولاية البليدة هناك 132 مشروع مقدم من قبل 29 بلدية المشكلة منها الولاية ، ثم التصديق على 120 منها .

ـ 1 و 2 ـ قانون : 67ـ 24 ـ مرجع سابق ـ ص: 29 .

+ يعتبر هذا الرقم تقريبي وليس نهائي ، فالولاية لا تملك سجل يحتوي على معلومات واحصائيات دقيقة لعدد المشاريع المقدمة اليها ـ وتنطبق نفس الملاحظة على المشاريع المصدق عليها وغير المصادق عليها وأيضا نوعية المشاريع غير المصادق عليها .

ـــــ/ ...

رقابة التصديق

جدول رقم (1)

الولاية / التصديق	البليدة	الجزائر
السنة	1985	1985
عدد المشاريع المقدمة للتصديق	132	115
المشاريع المصادق عليها	120	99
المشاريع غير المصادق عليها	12	16
نوعية المشاريع غير المصادق عليها .	سبعة (7) مشاريع مالية	عشرة (10) مشاريع مالية
	مشروعان (2) يتعلقان بالهبات و الوصايا	أربعة (4) مشاريع خاصة بأجور الموظفين .
	مشروع واحد (1) يتعلق بأجور الموظفين .	مشروعات (2) يتعلقان بالهبات و الوصايا .
	مشروعان (2) يتعلقان بالخروج عن الاختصاص	

الجدول من وضع الباحث

أمّا المشاريع الاثنى عشر (12) غير المصادق عليها ، نجد أن سبعة (7) منها تتعلق بالقضايا المالية ، واثنان (2) بالهبات والوصايا المرتبطة بالتزامات ، ومشروع واحد يتعلـق بأجور الموظفين .

ونفس الوضع ينطبق تقريبا على ولاية الجزائر ، فمن بين 115 مشروع مقدم من طرف البلديات المشكلة منها الولاية ، تم التصديق على 99 مشروع ، ورفض التصديق علـى المشاريع الستة عشرة (16) المتبقية .

وهذه الأخيرة تندرج حسب أهمية ونوعية المشاريع المقدمة للتصديق ، وتقدمها القضايا المالية بعشرة (10) مشاريع وأجور العمّال بأربعة (4) مشاريع ، وأخيرا بمشروعات يتعلقان بالهبات والوصايا المرتبطة بالترمات .

ويستنتج من هذه الأرقام مجموعة من الملاحظات وهي :

1 ـ لا تشكل هذه الأرقام ، حقائق علمية ثابتة ، لأن الولايات الأربع (4) المدروسة ـ ولايات : تيبازا ، بومرداس ، البليدية ، الجزائر ـ لا تملك نظام للمعلومات ، بمفهوم التنظيم الاداري الادارة العملية وسيولة المعلومات وخاصة اذا ما عرفنا ، بأن هذه الولايات هي أكثر الولايات تحضرا ، بمفهوم علم الاجتماع الريفي والحضري . ممّا يستوجب ادخال نظام الاعلام الآلي وبنـك المعلومات على المستوى المركزي ، يسجل فيها كل المدخلات والمخرجات الخاصة بعملية التصديق وعدم التصديق والتعديل والالغاء والحل والاقصاء وغيرها ، مما تساهم في حل كثير من القضايا الشائكة والمعلقة التي تحكم علاقة الجهاز المركزي بالهيئات المحلية ، وذلك في اطار الوصايـة الادارية .

2 ـ تعتبر القضايا المالية ، من أكثر العوائق التي تقف في وجه استقلالية الجماعات المحلية حرية اتخاذ قراراتها بنفسها والمبادئة لديها ، حيث تشكل القضايا المالية أكثر من 66٪ مـن المشاريع غير المصادق عليها على مستوى ولاية الجزائر من الجهات الوصية تجاه الهيئات المحليـة ، ممّا يستلزم اعادة النظر في موارد ومصادر البلديات المالية واعطاء هذه الأخيرة حريات أكبر في

+. أنظـر الجدول رقـم (1) .

استغلال مواردها بنفسها بعيدا عن أي ضغط مركزي ،الا ما يتعلق بتلك المشاريع الضخمة التي تتطلب امكانيات فنية وخبرات تقنية معقدة ،تفوق امكانيات ومقدرات الهيئات المحليـة .

3- ترفق عملية التصديق في النظام الجزائري ببعض الملاحظات والتعديلات أحيانا ممـا يشكل ذلك تجاوزا واختراقا للقانون الذي يحكم عملية التصديق ،فالقاعدة والأصل في فكرة الوصاية الادارية ،هي اما أن تصادق الجهات الوصية كليا على المشروع ،واما أن ترفضه كليـة .

أما عملية التعديل والملاحظات ـ المشتقة من خلال الدراسة الميدانية ـ تشكل تدخلا في حرية المبادأة لديها واشتراكا في قراراتـها ،مما يجعل لجهة الوصاية في هذه الحالة " الأبوة القانونية لهذا العمل "(1) ومن ذلك فانه لا يجوز على الاطلاق اعتبار جهة الوصايـة كجزء من ارادة جهة الهيئات المحلية ،والا اعتبرنا انفسنا أمام عمل رئاسي وليس وصائـي .

ثـانيـا : جهـات وآجـال التصديـق :

نصت المواد 107، 108، 109 ،من قانون 67-24-على آجال التصديق ،الـى عشرين (20) يوما كحد أدنى ،وثلاثة (3) أشهر كحد أقصى . كما عبرت نفس المواد على التصديق الضمني والتصديـق الصريـح .

ان هذا التمديد الزمني للدراسة والتنفيذ على المشاريع المحلية من قبل الهيئات المركزيـة يخدم الهيئتين المركزية والمحلية على حد سواء الا في بعض الحالات التي نعتبرها ضرورية فاذا كانت المادة 107 من نفس القانون قد ارفقت في هذا التحديد المدة الزمنيـة لتنفيذ القرار المحلي ،وهو عشرون (20) يوما من تاريخ ايداعه دار الولاية ،وهي مدة كافية لدراسة المشـاريع المحلية (البلدية) من قبل الولاية ،سواء بالتصديق أو بعدم التصديق ،فان المادة 109 قد بالغت حينما نصت على أن : " المداولات التي تقتضي مصادقة الوزير المختص ،أو المصادقة بمرسوم بموجب التشريع الجاري به العمـل تصبح كذلك قابلـة للتنفيذ بحكم القانون اذا لـم يصـدر مقـرر

---

(1) - EISENMANN : COURS DE DROIT ADM (LE COURS DE DROIT) PARIS 1949 - 1950 - p : 282

المصادقة عليها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ اداعها الولاية " . (1)

ويترتب على هذه المادة، عامل ايجابي وآخر سلبي، وهما :

1ـ يتمثل العامل الايجابي، بالنسبة لبعض المداولات والقرارات التي تخضع للتصديق بموجب مرسوم، في تلك القرارات ذات الأهمية الخاصة مثل تغيير مقر البلدية وتعديل حدودها وتحويل جزء من سكانها وغيرها ..الخ، حيث يشكل ذلك حصانة، تجاه البلديات حتى لا يمس باستقلالية الهيئات المحلية فيما يخص بعض المداولات، وذلك في حالة التصديق عليها بقرار أو تعليمة أو بأمر من الولاية .

2ـ أمّا العامل السلبي فانه يتمثل في المدة الزمنية الطويلة التي تستغرقها عملية التصديق بمرسوم والتي تستغرق ثلاثة (3) أشهر، وهي طويلة جدا وبيروقراطيـة ومعطلة لمشاريع وقرارات البلدية .

اذ لا يمكن أن نتصور الاحتفاظ بهذه المدة مع وجود 1541 بلدية ـ حسب التقسيم الجديد (2)ـ كلها خاضعة في قراراتها ومداولاتها لوزير مركزي ـ وزير الداخلية والجماعات المحلية او لوزراء مركزيين ـ الوزير المختص ـ مما يتطلب اعادة النظر في هذه المدة وتقليصها الى مدة أقل من ذلك، حتى تسمح للهيئات المحلية البلدية، بانجاز مشاريعها في أقرب وقت ممكن خدمة للصالح العام المحلي .

ثالثا : في حالة سحب التصديـق :

الأصل في فكرة الوصاية الادارية، هو أن تقوم الهيئات المحلية باتخاذ قراراتها بنفسها بكل حرية، بشرط أن تخرج عن القواعد والتنظيمات القانونية التي تحدد اختصاصاتها .

وفي الطرف المقابل، يحق للهيئات المركزية الوصية، التصديق أو عدم التصديق على هذه المشاريع والقرارات مع احترام الضوابط القانونية التي تحكم مبدأ التصديـق .

---

(1) المادة : 109 من قانون رقم 67ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 29

(2) قانون رقم 84ـ 09 مؤرخ في 4 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد : ج ر: رقم 19 ـ ص: 669.

و اذا كان الأصل كذلك ، فما هي حالات سحب التصديق ، و الأسباب المباشر لذلك ؟

حسب قانون 67 ــ 24 للوالي سلطة سحب تصديق في بعض الحالات (المواد : 205 ، 209، و 216 من القانون البلدي) و هذا ما يتعلق مثلا بالمؤسسات و المصالح العمومية و عجز المقاولات البلدية التي يمكن للوالي أن يمنع استثمارها ، عندما يبدو أن هذا الاستثمار من شأنه احداث عجز قد يؤدي الى الاخلال بتوازن الأموال المحلية .

حيث دلت المادة : 205 على ذلك عندما نصت : " يجوز لعامل العمالة (الوالي) أن يسحب اذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية اذا أسفر عن عجز من شأنه أن يعرض توازن مالية البلدية للخطر " .

أمّا المادة 209 فهي لم تخرج عن الاطار السابق ،حيث نصت : "يجوز لعامل العمالة (الوالي) حل مقاولة بلدية اذا أسفر استغلالها عن ظهور عجز من شأنه أن يعرض مستقبل المقاولة للخطر " و أضافت المادة : 216 من نفس القانون ، نفس السياق الذي جاءت بهما المادتين السالفتين الذكر .

أمّا الأسباب المؤدية لذلك ، تتلخص في عاملين أساسيين هما :

يتمثل العامل الأول ،في سوء التسيير و مرجع ذلك يعود الى البنية الاجتماعية و الثقافية المشكلة البلدية بصفة عامة و المؤسسات و المصالح العامة المحلية البلدية بصفة خاصة .

لذا يجب اعادة النظر ــ اذا تطلب الأمر في بعض البلديات ذات البنيات الثقافية الضعيفة في الأجهزة التنفيذية لبعض البلديات و تدعيمها بالاطارات الكفؤة و ذات الاختصاص الاداري و الاقتصادي مما يجنب هذه الهيئات أية تبعية للجهاز المركزي .

أمّا العامل الثاني ، فيتمثل في العجز المالي للبلديات ، الذي يرجع غالبا الى عاملين أساسيين ، هما :

ــ سوء التسيير السالف الذكر .

ــ ضعف المصادر و الموارد المالية للبلديات

+ أرجع الى : وسائل الوصاية الادارية في النظام الانجليزي ــ وذلك في فصلنا الثالث من هذه الدراسة .

ـ بالاضافة الى سوء استعمال الأموال المحلية وأجور الموظفين التي تتحملها ميزانيــة البلديـــــات .

وفي هذا الصدد ، جاء في دراسة للدكتور : شيهوب مسعود[1] حول تضخم عدد الموظفين تأثيره على ميزانية البلديات ، حيث يقول " رغم ادماج بعض البلديات سنة 1963 ، فان عــدد الموظفين لم ينخفض، وكذلك رغم تخفيض مرتبات الموظفين العموميين بنسبة (30٪) ابتداء من جانفي 1963 فان نفقات الوظيف بقيت في ارتفاع مضطرد بلغ أحيانا اثنين الى ثلاث مرات .

فكثيرا ما تجاوزت نفقات الوظيف (60٪) من موارد البلديات وفي سنة 1964 بلغت هذه النفقات (46٪) من الموارد العادية للبلديات ، ثم استقرت في (40٪) قبل أن ترتفع في بدايـة 1970 الى (50٪) بقيت النسبة في ارتفاع مستمر بفعل استمرار احتياجات المجموعات المحلية الى توظيفات جديدة " .

كما جاء في تقرير لبلدية المسيلة ، ان مسألة موارد البلدية تعتبر غير كافية ، ومن ذلك أن أجور العمّال وحدها تأخذ (62٪) منها . وهو الأمر الذي كثيرا ما أشتكت منه البلديات يتطلب مراجعة عامة ، سواء من حيث كمية الموارد أو من حيث قواعد المحاسبة المطبقة على مستوى البلديـات " (2)

لذلك ، تبقى قضية الاستقلال المالي ، للهيئات المحلية بواسطة زيادة مواردها ومصادرها أساس وركيزة أي استقلالية محلية ، كما تقلل من أي تدخل خارجي أو مركزي وخاصة تلك الجهات ذات العلاقة المباشرة بالقضايا المالية .

وتوفر هذا العامل ـ الموارد المالية يخلق نوع من التوازن المتبادل بين الهيئتــين المركـزيــة والمحلية ، وأساسا في عملية تطبيق وسائل الوصاية الادارية ومنها التصديق وسحـب التصديــق .

---

(1) ـ د . شيهوب مسعود ـ أسس الادارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية فـي الجزائر ـ ديوان المطبوعات الجامعية ـ الجزائر ـ ص: 181 و 182 .

(2) ـ عمار بن يونس ـ المجاهد الأسبوعي ـ الجزائر ـ عدد 1258 ل : 14 سبتمبر 1984 ص: 16 .

و ممّا سبق أيضا نستدل ، ان حالة سحب التصديق لا تخدم الهيئات و الجماعات المحلية (البلديات) و ذلك في حالة توفر العوامل السابقة ـ تطوير منظومة التسيير و خلق موارد مالية جديدة ـ اذ ما جاءت به المواد : 205 ، 209 و 216 هو تدخل في مبدأ حق المبادأة و حرية اتخاذ القرار المحلي ، فالتصديق هو عمل سابق على التنفيذ بينما حق سحب التصديق هو عمل لاحق للتنفيذ . و هو ما يتعارض مع فكرة الوصاية الادارية ، التي تتعامل فقط مع مؤسستين مستقلتين أصلا و قانونا ، و ذلك لا يعني عدم تعاون المؤسستين و تجانس مصالحهما لخدمة الصالح العام الوطني و المحلي . و انما المطلوب أيضا هو احترام الاختصاصات المخولة بموجب القانون لكل جهة حتى تحترم قواعد فكرة الوصاية الادارية و ليس الرقابة الهيرارشية .

2ـ التصديق بموجب قانون 81ـ 09 :

لم يخصص هذا القانون الا مادتين فقط و هي المواد 109 و 200 و هما مكملتان معدلتان لقانون 67ـ 24 و المتضمن القانون البلدي .

و ركزت هذه المواد على عاملين أساسيين ، و هما عامل الوقت و آجال التنفيذ فيما يخص تلك القرارات التي تتطلب التصديق عليها بموجب مرسوم ، حيث تقلصت مدة التنفيذ من ثلاثة (3) الى شهرين (2) فقط .

أمّا العامل الثاني تركز على جهات التصديق ، و يمكن تبيان و شرح ذلك فيما يلي :

أـ آجال التنفيذ : حددت المادة 109 من قانون 67ـ 24 الحد الأقصى للتنفيذ بثلاثة أشهر ، و هي مدة طويلة و بيروقراطية كما أشرنا الى ذلك سابقا ، و هذا ما تداركته نفس المادة المعدلة بموجب قانون رقم : 81ـ 09 التي نصت : " ان المداولات التي تتطلب المصادقة عليها من الوزير المختص أو بموجب مرسوم تصبح نافذة بموجب القانون ، اذا لم يصدر أي قرار في شأنها خلال شهرين ابتداء من تاريخ ايداعها ".(1)

+ ـ قانون رقم 81ـ09 الجريدة الرسمية ج ح د ش عدد 27 ـ مؤرخ في 4 يوليو 1981 ـ المتضمن القانون البلدي ـ ص: 917.

(1) ـ المادة 109ـ قانون رقم 81ـ 09 ـ مرجع سابق ـ ص: 919.

ب ـ جهات التنفيـذ :

أمّا فيما يخص المادة الثانية المعدلة بموجب القانون الجديد تتعلق بجهات التصديق ، حيث جاء في القانون القديم رقم 67ـ 24 بأسلوب باهت و غامض، اذ عبرت عنه المادة : 200 بقولها « تؤسس المصالح العمومية ذات الصبغة الادارية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تصادق عليها قانونا السلطة العليا (1) » أمّا نفس المادة المعدلة بموجب القانون الجديد ـ 81ـ 09 ـ كانت أكثر وضوح و تحديد من الأولى ، حيث نصت على أن " تنشأ المصالح العمومية ذات الطابع الاداري عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي و مصادقة الوالي عليها قانونا . (2)

و يتضح من خلال هذه المادة أمرين أساسيين و هما :

1 ـ تحديد مفهوم " السلطة العليا " التي جاءت بها المادة 200 من قانون رقم : 67ـ 24 و التي قد تحدد أشخاص السلطة العليا، مما يبعد تحديد الجهة المسؤولة عن عملية التصديق ، و التي غالبا ما يقصد بها ، وزير الداخلية و الجماعات المحلية أو الوزير المختص، أمّا المادة الجديدة من القانون الجديد حصرت مهمة التصديق في شخص الوالي .

2ـ تخويل عملية التصديق من الجهاز المركزي الأعلى ، الى الأجهزة و الهيئات اللامركزية على أعمال و مداولات البلديات ، ممّا يقرب عملية اتخاذ القرارات المحلية و التصديق عليها من الجهات المعنية بالأمر أساسا .

3ـ استنتـاج و تقييـم :

لم تستطع مختلف القوانين و المراسيم المنظمة لعلاقة الجهازين المركزي و اللامركزي من وجهة نظر فكرة الوصاية الادارية التي صدرت منذ عشرين (20) سنة ، أن تكيف هذه المنظومة مع واقع الادارة الجزائرية ، و ذلك سواء بالنسبة للقانون القديم ـ 67ـ 24 ، أو المكملة و المعدلة له و خاصة قانون 81ـ 09 و يمكن استقصاء ذلك من خلال المواد التالية :

---

(1) ـ المادة : 200 ـ قانون رقم : 67ـ 24 ـ مرجع سابق ـ ص: 35

(2) ـ المادة : 200ـ قانون رقم : 81ـ 09 ـ مرجع سابق ـ ص: 927

المادة 107: وفي الفقرة الأخيرة منها والتي جاء فيها : " وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل " (1). ويمكن أن تصبح كالتالي " لمصادقة سلطة الوالي " مع الاحتفاظ بالبقية والهدف من ذلك هو تقريب القرار من الهيئات المحلية والقضاء على تعدد الجهات الوصية والتباطؤ والبيروقراطية ، ويمكن تطبيق نفس الاصلاح على المواد : 108، 109، 200، 202، 205، 208، 209، 210، 216، 219" (2) مع الأخذ بعين الاعتبار أن تقريب هذه المواد من مصادقة المجلس الشعبي الولائي والوالي اذ لا بد أن تقتصر على وصاية الملائمة وليس المشروعية وهذه الأخيرة يمكن أن تكون من اختصاص القضاء الاداري – مثل ما هو موجود في النظام الانجليزي – أو مجلس الدولة في النظام الفرنسي حيث يعتبران كأجهزة وسلطات مستقلة على الجهاز التنفيذي .

وخلاصة القول، تشكل عملية التصديق احدى المرتكزات الأساسية للوحدات والجماعات المحلية، اذ لا يعقل أن نتحدث عن الاستقلالية بمفهومها الاداري والمالي وحرية اتخاذ القرار في ظل التعقيدات البيروقراطية سواء على مستوى الهياكل الهرمشية، المعقدة – وزير الداخلية الوزير المختص، او الوالي واحيانا الحزب – أو المنظومة القانونية ابتداء من قانون 67–24. انتهاء بقانون 81–09 .

المطلب الثالث :

– مبدأ الالغاء

المقصود بعملية الالغاء، هو الاجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الادارية بمقتضاه أن تزيل – بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا – قرار صادر عن جهة لا مركزية لانه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة أي يخالف المشروعية أو الملائمة، على أن يستند الالغاء الى نص قانوني " (3) .

---

1 المادة 107 – من قانون 67–24 – مرجع سابق – ص 29

(3) – د . بكر القباني – الرقابة الادارية – مرجع سابق – ص: 164

و هو ما أقره قانون 67ـ 24 المتضمن القانون البلدي ، حيث خصص للجهات الوصية خمسة (5) مواد لابطال و الغاء القرارات و المشاريع المحلية ، و هي المواد : 102 ، 103 ، 104 ، 105، 131 ، حيث البعض منها يتعلق بالملائمة و البعض الآخر بالمشروعية .

و من خلال هذا القانون نحاول معرفة ، ماهي حدود الالغاء هل أقر المشرع الجزائري بالالغاء الكلي ، أم بالالغاء الجزئي ، و لماذا؟ و ما هي مجالات الالغاء ، هل هي لعدم المشروعية أو الملائمة هذا ما سنعرفه من الفقرات الموالية :

1ـ الالغاء لعدم المشروعية :

نصت المواد : 102، 131 على مبدأ الابطال لعدم المشروعية حيث نصت المادة : 102 على مايلي : " تعتبر باطلة بحكم القانون :

ـ مداولات المجلس الشعبي البلدي ، التي تناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته .

ـ المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم (1) .

و أضافت المادة : 131 : يبطل عامل العمالة كل قرار صادر مخالفة لقانون أو لأمر أو لمرسوم. (2)

2ـ الالغاء لعدم الملائمـة :

نصت على ذلك المادتين ـ 104 و 105 من نفس القانون ، على الالغاء لعدم الملائمة ، حيث جاء في الأولى :

" تقبل الابطال القرارات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، ذو المصلحة فيها اما شخصيا و اما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع . (3)

أمّا المادة : 105 و في الفقرة الأخيرة منها ، حيث نصت على ما يلي : " . . . و يسوغ طلب الابطال من كل شخص يعنيه الأمر و من كل مكلف بالضريبة أو ساكن في البلدية ، و ذلك في

1، 2 قانون رقم 67ـ 24 ـ مرجع سابق ـ ص: 29 و 31 .
3 قانون البلدية ـ رقم 67ـ 24 ـ مرجع سابق ـ ص: 29

مهلة خمسة عشر يوما (15) من تاريخ ... الوالي في ثلاثين يوما .(1)

وعموما تنطبق المواد السالفة الذكر على الالغاء الضمني والالغاء الصريح أو الالغاء القانوني الاختياري ،ويمكن استدراك ذلك من خلال الحقائق العملية والتطبيقية التالية:

أ ـ يشكل الالغاء الاختياري أو الضمني أكثر من 73٪ من المشاريع والقرارت الملغاة(2) على مستوى ولاية الجزائر ،أي (11) مشروعا من بين (15) خمسة عشر مشروعا الملغاة في سنة 1985،و82٪ من المشاريع الملغاة ـ الغاء ضمني ـ أي تسعة (9) مشاريع من بين الاحدى عشر (11) مشروع ملغى على مستوى البليدة .

ويغلب على هذه المشاريع الملغاة الطابع الفردي والآني ،مثل مشاركة عضو من المجلس الشعبي البلدي في مداولات يهدف من خلالها ،تحقيق مصلحة خاصة ،كالتوزيعات العقارية والسكن والأراضي ، بالاضافة الى المشاريع التي تخرج عن مبداء الملائمة المخططات العامة للدولة . مما يعرضها للالغاء ،وذلك لعدم تحقيقها المصلحة العامة الوطنيـة والمحليـة .

ب ـ يعتبر الالغاء القانوني من أضعف أنواع الالغاءات الأخرى حيث لم تتعد هذه النسبة 27٪ من نسبة الالغاء على مستوى ولاية الجزائر أي (4) مشاريع أربع من بين (15) مشروع ،ونفس الشيء ينطبق على مستوى ولاية البليدة ،حيث شكلت (18) ٪ من مجموع الالغاءات ،أي (2) من (11) مشـروع ملغـى .

3 ـ <u>النتـائـج</u> :يستنتج من الالغاء القانوني والالغاء الاختياري مجموعة من الحقائق نذكرها في مايلـي :

ـ غموض فكرة مبداء الالغاء القانوني والالغاء الاختياري ،وذلك سواء على مستوى العينـة المتجوبة ـ ولاية الجزائر والبليدة ـ أو القواعد القانونية التي جاء بها قانون 67ـ24 ـ خاصـة في مادته (102) .

---

1) قانون البلدية ـ رقم 67ـ24ـ مرجع سابق ـ ص: 29 .

2) انظـر الجدول رقـم : .

مبـــدأ الالغـــــاء

جدول رقم (2)

عدد المشاريع الملغاة	السنـــة	الولايـــة
15	1985	الجزائـــر
11	1985	البليـــدة

نوعيـة المشاريـع و القـرارات الملغـــاة

الالغــاء الاختيـاري	الالغــاء القانــوني	الولايـــة
11	4	الجزائـــر
9	2	البليــدة

الجـدول مـن وضـع البـاحـث

ففيما يخص الحالة الأولى أي العينة المستجوبة ،لم تستطع التفريق بين الالغاء القانوني والالغاء الاختياري ،وبمعنى أخر ،بين رقابة المشروعية ،ورقابة الملائمة ،اذا غالبا ما تعتبرهما شيء واحد ،بالرغم من الاختلاف الكبير الواقع بينهما ،فرقابة المشروعية تتوجه أساسا الى مدى احترام الهيئات والجماعات المحلية لدساتير ومواثيق وقوانين ومراسيم الدولة وحرمتها التشريعية وعدم خروجها عنها ،بينما رقابة الملائمة ،تتوجه غالبا وأساسا الى ملائمة مختلف التطبيقات المحلية للمشاريع والقرارات المصادق عليها من قبل الهيئات المركزية وهي أمور تعتبر أساسا من اختصاص الجماعات المحلية .

ولاغرابة في ذلك وخاصة اذا ماعرفنا ،بأن المستوى الثقافي لعضو المجلس الشعبي البلدي يظهر الضعف في تحمل بعض المسؤوليات الادارية والقانونية ،حيث تشكل نسبة الأمية 14,56٪ لتركيبة البلديات ،اذ أن 12,36٪ لها مستوى ابتدائي ،ويفهم من ذلك أن أكثر من 50٪ من هذه التركيبة لها مستوى أقل من الابتدائي .(1)

أما العامل الثاني ،فيتمثل في الغموض القانوني ،والذي عبرت عنه المادة 102 ، حين نصت على : " تعتبر باطلة بحكم القانون : مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته ." (2)

ويتمثل هذا الغموض في الجوانب التالية :

1 ـ صعوبة تحديد مفهوم " توزيع الاختصاصات بين الجهازين المركزي واللامركزي ، (3) حيث تظهر هذه الفكرة بأنها غامضة ،وفي هذا الصدد يقول بعضهم ." ليس هناك معيار مادي وارد في مؤلفات الفقه الاداري للتمييز بين ماهو قومي وماهو محلي "

وعليه لا نعرف بدقة ماهية الخدمات التي تعتبر محلية وماهية الخدمات التي تعتبر قومية ." (4)

---

1) انظر الملحق رقم : [illegible] / [illegible]
2) قانون 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص 29 ،
4 ـ 3 د . شيحوب مسعود ـ مرجع سابق ـ ص . 122 ،

الأن اي تعريف مبني على الاختصاصات " لا يؤدي الا الى استعراض بعض الوظائف السائدة في تلك المرحلة وهي وظائف غير ثابتة ،تتغيّر وتتطوّر عبر التاريخ (1)".

2) لم يحدّد قانون 67ـ24ـ اختصاصات البلديات على سبيل الحصر ،وانّما اعتمد مبدأ قاعدة الاختصاص العام " وهو نفس الأسلوب الذي أخذ به المشرّع الفرنسي ،حيث جعل هذا الأخير " اختصاص المجموعات المحلية عاما ومطلقا في كل مايتعلّق بشؤون الوحدة المحلّية إلّا ما استثني منها بنص صريح (2) "وهو عكس الأسلوب الانجليزي الذي يعتمد على الطّريقة التي تحدد بموجبها اختصاصات المجموعات المحلّية على سبيل الحصر (3) " .

لذلك ما قد يعتبر اليوم من اختصاصات الهيئات المركزية ،قد يصبح غدا من اختصاص الهيئات اللاّمركزية ،كما لا نستطيع أيضا تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزيّة بصفة دقيقة متناهية ،لكون أن أعمال ونشاطات الهيئات المحليّة تزداد بصفة مضطردة من فترة زمنية لآخرى .

وعلية تعد عمليّة الخروج عن الاختصاص" عملية غير كافية لاحترام أو عدم احترام مبدأ المشروعية الذي نصّت عليه المادة : 102 .

4ـ الالغاء الجزئي والالغاء الكلي :

أمّا فيما يخص الالغاء الجزئي ،فانّ القاعدة والأصل في ذلك هو اما أن يلغى القرار كلّه ،واما أن يقبل كلّه ، والاّ اعتبر ذلك تدخلا من قبل الجهات الوصية في تحويل القرارات المحلية ممّا يتعارض واستقلاليّة هذه الهيئات اداريّا وتقريريّا .

وهذا ما عبّرت عنه المادة 131 من أمّر رقم 67ـ24 حين جاء في الفقرة الثالثة يمكن ـ للوالي ـ لأسباب تخل بالنظام العام ،الايقاف الموقّت لتنفيذ القرارات المحلية (4)

---

1) د . شيهوب مسعود ـ مرجع سابق ـ ص: 122

2ـ3) د . شيهوب مسعود ـ مرجع سابق ـ ص 126 و127 .

4) ملفات وثائقيّة ـ مرجع سابق ـ ص31 .

ان هذا النوع من الصياغة ، التي يغلب عليها ، طابع الشمولية الباهتة ، لا تخدم أصلا استقلالية الجماعات المحلية لاعتبارات عديدة منها :

1 ـ ان فكرة النظام العام ، يغلب عليها طابع الشمولية المطلقة ، حيث بامكان الجهات الوصية التدخل في شؤون الهيئات المحلية ، تحت عذر " عدم احترام النظام العام " .

2 ـ الأخذ بفكرة" الايقاف المؤقت" التي جاءت بها نفس الفقرة ، وعدم تقييد الفترة الزمنية لذلك ، يفسح المجال واسعا للهيئات الوصية في تعطيل و تأخير المشاريع و القرارات المحلية حسب ما يتناسب و نيتها .

3 ـ تتعارض هذه المادة : 131 مع المواد : 107 و 108 و 109 ، 200، 202، 205، 208 ، 209 ، 216 ، 219 ، ثم 220 و هي كلها مواد تتعلق بآجال وجيهات وعمليات التصديق أو عدم التصديق ، كما أنها لم تشر الى التصديق الجزئي ، فهي اما ان تصادق علـــى المشروع كلية و اما أن ترفضه كلية ، اما الالغاء سواء الاختياري أو القانوني و ذلك في حالة وجود عيب أو خطأ في عدم الملائمة أو عدم المشروعية ، ففي هذه الحالة يلغى القرار كلية و لا يحق لجهة الوصاية الادارية ـ وزير الداخلية ، الوزير المختص، الوالي ـ أن تلغى جزء من القرار و تحافظ على الجزء الباقي و الا اعتبر ذلك ، مشاركة و تدخل في اتخاذ القرارات المحلية من قبل الجهات الوصية و هو ما يتعارض وحق المبادأة و حرية اتخاذ القرار و استقلالية الجماعات المحلية .

المطلـــب الرابـــــع :

رقـابـــة الحلـــــول :

المراد بالحلول ، هو قيام الجهة الوصائية ، بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو اهمال أو لعدم احترام المشروعية و المصلحة العامة . (1)

---

(1) ـ د .بكر القباني ـ الرقابة الادارية ـ مرجع سابق ـ ص: 175 .

وعبرت عنه ـ الاتجاه ـ كل من المواد : 233، 234، 249، 250، 251، ثم 271 من الأمر رقم 67 ـ 24 ـ المتضمن القانون البلدي (1) وهي تتوجه بالخصوص الى قرارات تتعلق بتوازن الميزانية والمدفوعات الالزامية والتصرفات ذات الطابع القانوني وقرارات تمس بالنظام والأمن العام والصحة العامة وغيرها .

أما قانون 81 ـ 09 ـ (2) المعدل والمتمم للقانون الاول لم تتضمن أي اشارة لرقابة الحلول وبالتالي احتفظ القانون الاول بكل خصائصه الايجابية والسلبية مما أفقد البلديات الجزائرية كثيرا من ميكانزمات التطور في بنيتها القانونية والادارية والتنظيمية وخاصة وهي على أبواب التسعينيات لا تزال تحافظ على نفس خصائص الستينيات الموروثة عن العهد الاستعماري.

لذلك نحاول استعراض أهم الخصائص الابعاد التي تحكم رقابة الحلول انطلاقا من قانون 67 ـ 24 ـ السالف الذكر وأهم النتائج المترتبة عنه ايجابيا وسلبيا على مستقبل الهيئتين المركزية والمحلية .

أولا :ـ خصائص رقابة الحلول :

خصص القانون البلدي رقم 67 ـ 24 ـ ستة (6) مواد كاملة لحالات وآثار عمليات الحلول وهي تتعدد من حالات الرفض الى سلامة الأشخاص والأموال وعدم توازنها أوعجزها وهي كمايلي :

نصت المادة 233 على حالات الاهمال والرفض اذ جاء فيها " اذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل اجراء أحد الاجراءات المفروضة عليه بمقتضى القانون والأنظمة جاز لعامل العمالة اجراء ذلك بحكم القانون اذا طلب منه ذلك" (3)

أما المادة 234 فقد نصت على مايلي " عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في بلدية أو عدة بلديات مجاورة يجوز لعامل العمالة أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ التدابير الضرورية " (4)

---

1) ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص 37 الى 40 .

2) الجريدة الرسمية ـ عدد ـ 27 ـ مرجع سابق

3) المادة 233 من القانون البلدي رقم 67 ـ 24 ـ مرجع سابق ص 37 .

المادة 249 ـ أنّ السلطة التي تضبط ميزانية البلدية مما يمكن أن ترفض أو تعدّل النفقات والمداخيل المقيّدة فيها ،غير أنه لا يجوز لها أن تضيف نفقات جديدة الا اذا كانت الزامية (1)

ـ المادة 250: اذا صوّت المجلس الشّعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فان السّلطة التي تظبط هذا التّوازن ترجعها في غضون الخمسة عشر (15) يوما من استلامها الى الرّئيس الذي يحيلها من جديد للمداولة فيها على المجلس الشعبي البلدي وذلك في عشرة (10) أيام التالية لاستلامها ،واذا صوّت عليها مجدّدا بدون توازن ،تتولى السّلطة المختصّة ضبطها . (2)

ـ المادة 251 : اذا تبين من تنفيذ الميزانية عجزها ،فيتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لازالة هذا العجز .

واذا لم يتّخذ المجلس اجراءات الضّبط الضّرورية ،جاز للسّلطة التي تضبط الميزانية اتخاذها وتقررها . (3)

ـ المادة : 271: يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحده ،اصدار حوالات الصّرف غير أن اذا رفض اصدارها بخصوص نفقة اجباريّة بعد انذاره ،يجوز لعامل العمالة أن يتّخذ قرار يقوم مقام تلك الحوالة . (4)

هذه أهم المواد التي جاء بها قانون 67ـ 24ـ والمتضمّن لمجالات الحلول التي تلجأ اليها السّلطة الوصيّة في توجيه قرارات وأعمال الجماعات المحليّة ،بما يخدم المصلحة العامة واحترام المشروعيّة القانونيّة .

والآن نحاول دراسة هذه المواد ،من حيث النّتائج المترتّبة على عمليات التّطبيق وهي كمايلي :

---

1 ـ2ـ3ـ4) القانون البلدي رقم 67ـ24ـ ـ مرجع سابق ـ ص37و38 .

ثانيا : النتـائـــج :

يترتب على الاجراءات السابقة مجموعة من الحقائق و النتائج يمكن تلخيصها في التالي :

1- مصلحة الدولة : هناك مصلحة مباشرة للدولة في لجوئها لاجراءات الحلول لكونها ممول الأول و الأساسي لموارد و أموال وقروض البلديات و من حقها معرفة أين تذهب هذه الأموال و الموارد .

كما يشكل هذا الاجراء ، وسيلة للجهات الوصية للتحكم أكثر في هذه الهيئات و توجيهها حسب المخططات العامة للدولة و احترام السيادة السياسية ، و تحقيقا للمصلحة العامة .

2- مصلحة الهيئات المحلية :

يتضح من خلال دراستنا الميدانية لاجراءات الحلول ، أن لم يحدث أن حلت الجهات الوصية محل الهيئات الموصى عليها ، و ذلك على مستوى ولايتي الجزائر و البايدة لسنة 1985 .

و حسب هذه الجهات - الهيئات المحلية - يجب أن تتوجه رقابة الحلول الى مجالات ضيقة و محدودة جدّا ، و ذلك بخلاف المواد : 233 ، 234 ، 249 ، 250 ، 251 ، ثم 271 السالفة الذكر ، التي توسعت كثيرا ، و بالغت في اجراءات الحلول لدرجة أنها أصبحت حسب هذه الجهات أهم هيئات عدم التركيز الاداري و رقابة هيرارشية تسلسلية ، و ليس أمام هيئات محلية مستقلة - في حدود نصوص القانون - تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية الادارية و المالية التقريرية .

لذلك ، يجب اعادة النظر في اجراءات الحلول التي جاء بها قانون 67- 24 ، و في مواده السالفة الذكر ، و يمكن ملاحظة ذلك في الاستنتاجات التالية :

ثالثا : تقييـم و استنتـاج :

وقع قانون 67- 24 في كثير من التجاوزات التي تتعارض و استقلالية الجماعات و الهيئات المحلية ، و ذلك سواء من حيث الضوابط و اجراءات الحلول أو النتائج المترتبة عنه و هي :

1ـ أهملت المواد : 233 ، 234 مكانة المجلس الشعبي البلدي و المجلس التنفيذي في حالات الحلول ، و ركزت فقط على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كمسؤول أول عن هذه النتائج ، و هو بالفعل كذلك ، الا أن علاقة هذه الأشخاص الثلاث داخل البلدية ، تبقى غامضة في حالــة الحلول من جهة و علاقة الجهة الوصية ــ الوالــي ــ بالمجلسين الشعبي و التنفيذي من جهة أخـــرى .

2ـ تتفق الأنظمة المدروسة معنا سالفا ــ الانجليزي و الفرنسي ــ على عدم اللجوء الى اجراءات الحلول الا بعد الانذار ، كشرط سابق على عملية الحلول ، و هذا ما أهملته المادتان : 223، 234 و أستدركته المادتان 250 ، 251 ، و ربما يرجع ذلك الى نوعية القرارات و المشاريع و المداولات المتخذة و التي تخضع لعملية الحلول قانونا .

3ـ لم يبيّن هذا القانون 67ـ 24 هل عملية الحلول تتم بموجب عدم الملائمة أو عدم المشروعية ؟ و يستنتج من المواد السابقة ، بأن المشرّع الجزائري قد أخذ بهما الاثنين و هذا يمس من استقلالية و هيبة الجماعات المحلية ، اذ يجب أن تقتصر هذه الاجراءات على المشروعية لا الملائمة ، لأن هذه الأخيرة هي من الأمور الخاصة لهذه الهيئات و لا يحق التعدي عليها ، انطلاقا من مبدأ " توزيع الاختصاص" بين المؤسستين المعنويتين المركزية و المحلية بموجب القانون .

4ـ أكثر الاشكالات التي بقيت معلقة في اجراءات الحلول حسب المواد السالفة ، هي من يتحمل مسؤولية الأخطاء و النتائج المترتبة عن عملية الحلول ؟ .

يبدو أن قانون 67ـ 24 لم يهتدي الى هذه الأمور بجدية و واقعية ، تواكب التنظيمات الادارية الحديثة ، و تترجم فكرة الوصاية الادارية في أدق تفاصيلها القانونية و التنظيمية ، انطلاقا من العلاقات التي تحكم الهيئات المركزية الوصية و الهيئات اللامركزية المحلية الموصى عليها .

فالمبدأ في اجراءات الحلول ، هو أن تقرر الجهة الوصية بدلا من الهيئة اللامركزية ، و بالتالي فان المسؤولية التي تترتب عن الأضرار التي تلحق بالغير من جراء أعمال الوصاية ، تقع على عاتق الشخصية اللامركزية و ذلك بالرغم من أن منشأ هذه المسؤولية هو تصرفات جهة الوصاية التي قامت بعملية الحلــول .

و ليس من الواقعية ، أن تتحمل الهيئات المحلية كل تصرفات الهيئات و الجهات الوصية صاحبة الحلول ، و أيضا النتائج و خاصة السلبية المترتبة عن هذه التصرفات ، و الا أصبحت هذه الهيئات عبارة عن أجهزة تابعة للعملية الهيرارشية ، و هذا ما يتعارض مع فكرتي الوصاية و الاستقلالية .

و عليه ، يجب أن تتقيد فكرة اجراءات الحلول بالمحددات التالية :

أ ـ يجب أن تتوجه اجراءات الحلول أساسا الى رقابة المشروعية و تترك الأمور و الاجراءات الأخرى للهيئات المحلية ، التي تشكل جزء من شخصيتها و استقلاليتها .

ب ـ يجب أن يسبق اجراءات الحلول ، توجيه انذار للهيئة التي أرتكبت الخطأ ، مع اعطائها مهلة قانونية معينة لاستدراك الخطأ و ذلك تحق من حقوق الاستقلالية الادارية و اتخاذ القرارات المحليـــة .

ج ـ يجب أن تضطلع بمهمة و اجراءات الحلول ، السلطة القضائية ، لكونها سلطة مستقلة عن المؤسستين المعنويتين المركزية و المحلية .

د ـ ترتبط هذه الأخيرة باعطاء للهيئات المحلية حق رفع دعاوي قضائية ضد أي تصرف غير قانوني أو خاطئ ، ضد السلطة الوصية صاحبة الضرر .

و بتحقيق ذلك ، نعطي لهذه القوانين ـ خاصة قانون 67 ـ 24 روح جديدة و متطورة ، تناسب و تطور المؤسسة البلدية الجزائرية اداريا و قانونيا و تنظيميا .

المبحث الثانــي :

وسائل الوصاية على الأشخاص أو رقابة الاقصاء

سبق أن تعرفنا ، في فصلنا الثالث ، من هذه الدراسة و المعنون بوسائل و طرق الوصاية الادارية ، و التي تتوجه أساسا الى جهتين أساسيتين و هما الوصاية على الأعمال و التي تشمل بصفة خاصة رقابة التصريح و التصديق و الأبطال و الالغاء ، ثم الحلول ، من جهة ، ثم رقابة على

.../...

الأشخاص ـ رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، أعضاء المجالس الشعبية البلدية ، ثم نواب رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، و يطلق على هذه الرقابة بحق الاقصاء ، و رقابة على الهيئات أي المجلس الشعبي البلدي بكامله و يطلق عليها برقابة الحل .

و تعرفنا أيضا في القسم الأول من هذا الفصل على الرقابة على الأعمال :

ـ بقي لنا الآن أن نعرف طبيعة و حدود و نتائج فكرة الرقابة الوصائية على الأشخاص و الهيئات من خلال القوانين الجزائرية ، و الواقع المعاش .

ـ ففيما يخص قانون 67ـ 24 أفرد لرقابة الاقصاء أربعة (4) مواد و هي المواد : 55 ، 90 ، 91 ، 92 وعدلت و تممت هذه المواد بموجب قانون رقم 81ـ09 و ذلك في المواد 92 و 92 مكرر و 110 .

ـ أمّا رقابة الحل ، و التي تشمل حل المجلس بكامله ، قد عبرت عن المواد : 111 ، 112 ، 113 و 114 ثم 115 من قانون 67ـ 24 ثم عدلت و تممت بموجب قانون رقم 81ـ09 و ذلك في المادتين الثالثة (3) و السابعة (7) من نفس الأمر .

و كل هذه المواد المعدلة و المتممة ، التي جاء بها قانون 81ـ 09 لم تدخل تغييرات جذرية على قانون 67ـ 24 و انما مست بعض الجوانب الشكلية ، كما سنرى ذلك بعد حين .

و بما أن عمليتي الاقصاء و الحل ، تشكل أقصى عقوبة تمارسها السلطات الوصية على الهيئات المحلية ـ في حدود القانون ـ و ذلك على أساس أن هذه الهيئات ـ البلديات ـ تشكل بواسطة الانتخاب و تتمتع بالاستقلالية الادارية و المالية و التقريرية ، ممّا دفع ببعض النقاد الى اعتبار هذه العقوبة الرقابية ، ليست من أصل فكرة الوصاية الادارية ، و انما من أمور الرقابة الهيرارشية التسلسلية التي تترجمها رقابة الرئيس على المرؤوس .

و الآن ، ما هو موقع التشريعات الوطنية ، من هذه الرقابة ؟ و ما هي حدودها ؟ و مدى موقع هذه التشريعات من تعدد الجهات الوصائية ، و خاصة الحزبية و الادارية ؟ و هل يمكننا اعتبار بأن المؤسسة البلدية ، تتمتع بكل خصائص الاستقلالية التي ترجمها قانون 67ـ 24 في ظل هذه الوصاية المتشددة ؟ و باختصار ما مدى واقعية هذه الوصاية ـ رقابة الاقصاء و الحل ـ بين القوانين و الواقع ؟ هذا ما سنعرفه في الفقرات الموالية .

المطـــلب الأول :

الف...ـــــس :

نصّت بعض مواد القانون 67ـ24ـعلى طابع الشّمولية اللاّمحدود .مواعطت سلطات واسعة للجهات الوصية ،تجاه أشخاص وأعضاء البلديات ، ذلك ماعبّرت عنه المادة 55 من نفس القانون حين نصّت على : " كل نائب بلدي يصبح لسبب طارئ ،بعد انتخابه في حالة من عدم قابلية عدم الانتخاب المنصوص عليها في المواد السّابقة ،يصرّح باستقالته من نيابته من قبـــل عـــامل العمـــالة (1)

نقدّر هذا الاتّجاه الذي عبّرت عنه المادة 55 من نفس القانون والذي يلزم العضو البلدي المنتخب احترام مبداء المشروعيّـــة ،الذي عبّرت عنه خاصّـــة المواد : 41ـ54ـ .الاّ أنّهما (2)

قد تجاوزت مبداء حق الاستقلاليـة الذي يتمتّع به العضو المنتخب ،ومن بين هذه التّجاوزات نذكـــر على الخصـــوص :

1 ـ لم تعطي هذه المادة (55) للعضو المنتخب حق من حقوقه الأساسية ،وهـــو الانذار المسبّـــق الذي يسبق رقابة الاستقالة ،أو الاقصاء ،حيث يسمح للعضو المنتخب اصلاح الخطأ المرتكب ،وذلك بعد مدّة زمنية معيّنة يحدّدها القانون سلفا .

2 ـ تعترف مختلف التّشريعات بأهمّية وخطورة رقابة الاقصاء ،ونظرا لخطورة هذه الحق فانّه لا يتم الاّ بمرسوم ،وأحيانا يكون من صلاحيات رئيس الجمهورية ،والقضاء الاداري ،مثل ما هو الحال في النّظام الفرنسي . والمصري (3) ،أمّا النّظام الانجليزي فلا وجود لهذا الحق،أمّا المادة 55 السالفة الذكر ،فهي ببساطة تضع أعضاء الهيئة /البلدية/ المنتخبة/ رئيس المجلس / الشعبي البلدي ونوّاب رئيس م ش ب ./ تحت رحمة قرارات الوالي ،وهي بذلك تمسّ باحدى الاّسس

1،2) ملفات وثائقيّـــة ـ مرجع سابق ـ ص 26 .

3) محمّد قاسم جعفر ـ مرجع سابق ـ ص 104ـ105 .

4) المـــرجـــــع السابق : ص 77 .

5) م ش ب تعني هذه الحروف ـ المجلس الشّعبي البلدي .

التي ترتكز عليها الهيئات المحلية ، و هو عنصر الانتخاب الذي يشكل حصانة لأي تلاعب بأعضاء الهيئة المنتخبة .

3_ لم يعط المشرّع من خلال هذه المادة ، لعضو البلدي ، حق الطعون أو رفع دعوى ، ضد الجهات الوصية ، في مدى شرعية أو عدم شرعية رقابة الاقصاء ، التي نصت عليها المادة " 55" و هو حق من حقوق العضو المنتخب ، و استقلاليته عن الجهاز المركزي و تمتعه بالشخصية المعنوية و التقريرية .

أمّا المادة : 90 فقد توجهت الى تصرفات العضو البلدي أو ما يطلق عليه ، بالاقصاء الاختياري ، و هو نوع من الاقصاء الذي يتسبب فيه العضو المنتخب نتيجة الاهمال أو اللامبالاة اذ جاء فيها "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب ، يعتبره المجلس مشروعا صحيحا ، فانه يجوز _ بعد تكليفه بتقديم أيضا حاتـه التصريح باسقا له من قبل عامل العمالة ، الا اذا طعن في ذلك خلال عشرة (10) أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة " (1)

أمّا المادتين 91 و 92 فانهما لم يخرجا عن الاطار الذي جاءت به المواد السالفة ، ما عدا اضافته المادة : 92 حين أكدت على أن عملية الابعاد _ الاقصاء لا تتم الا بمرسوم و هو ما يتعارض و يتناقض مع المواد : 55 و 90 و 91 من نفس القانون (2) والتي أرجعت هذه المهمة _ الاقصاء الى الوالي أي الاقصاء بقرار ، ممّا يفسر ، بعدم تجانس مواد هذا القانون سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون و النتائج .

أ _ الشكـــــل :

لا يخضع الاقصاء بحسب الأصل ، لأية اشكال خاصة ، مالم توجد نصوص مخالفة لذلك ، أي ما لم توجد نصوص تقضي استثناء باخضاع الاقصاء لاجراء شكلي معين .

---

(1) _ قانون : 67_ 24 _ ملفات وثائقية _ مرجع سابق _ ص: 28

(2) _ قانون : 67_ 24 _ ملفات وثائقية _ مرجع سابق _ ص: 26 و 28 .

كما لا يمكن أن تفسر معاني القانون الواحد ، بأشكال عديدة و أيضا مختلفة أو متناقضة قد يفقد مصداقية هذا القانون في شكله و في تطبيقاته ، و ذلك مثل النص على رقابة الاقصاء بموجب قرار و مرسوم في آن واحد و ذلك للاختلاف الكبير الواقع بينهما .

فالاقصاء بموجب قرار ، قد يشكل من مصداقية و شرعية القوانين تجاه العضو المنتخب المستوى البلدي – من جهة ، و يضع مستقبل هذا الأخير تحت تصرفات غير مسؤولة .

أمّا بموجب مرسوم ، يشكل حصانة قانونية ، لا تخضع لنزوات الأفراد ، و في هذا الصدد " الدكتور أحمد محيوا " ان ضرورة أن يكون اعلان اقالة بمرسوم يعطي بعض الضمانات (1) حماية المنتخب الذي يتمتع بالاضافة لذلك بامكانية رفع دعوى أمام المحكمة العليا ، اذا اعتبر الاجراء أبعاد ، غير شرعي " .

و هذا ما تداركه قانون 81 – 09 المعدل و المتمم لقانون 67 – 24 ، و خاصة في تيه : 92 و 92 مكرر اللتين نصتا على مجموعة من الأسس و القواعد و الضوابط التي أهملها (2) القانون الأول .

فالمادة (92) من القانون الجديد ، نصت على أن " كل منتخب في مجلس شعبي ي يرتكب خطأ جسيما ، سواء كان اخلالا بمهمته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه ، كن توقيفه بقرار معلل من الوالي في مدة لا تتجاوز شهرا .

و يمكن أن يمدد مفعول هذا الاجراء الى ثلاثة أشهر ، بقرار من وزير الداخلية ، بناء اقتراح يقدمه الوالي ، مرفقا برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي .

غير أنه اذا تعرض الى متابعة جزائية يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة (3) قرارها النهائي في شأنه "

---

(1) – د : أحمد محيو – محاضرات في المؤسسات الادارية – مرجع سابق – ص: 203 .

(2، 3) قانون 81 – 09 ج ر : رقم 27 – مرجع سابق – ص: 918 .

و تضيف المادة : 92 مكررة : " في حالة اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي ، يجتمع وجوبا لابداء رأيه في جلسة مغلقة ، يستمع أثنائها الى العضو المعني .

يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته الى وزير الداخلية ، بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي .

ـ يتم الاقصاء بموجب مرسوم " (1)

ب ـ آجال التنفيذ :

قصر قانون 67 ـ 24 في المدة الزمنية لتنفيذ قرار الاقصاء ، وحصرها في شهر واحد من تاريخ رفعها (المادة: 91)(1) أما القانون الجديد 81 ـ 09 فقد مدد هذه المدة الى ثلاثة أشهر (المادة: 92)(2).

و تكمن أهمية العامل الزمني بالنسبة للعضو المنتخب في اعطائه فرصة لرفع دعوى أمام الهيآت القضائية في مدى شرعية أو عدم شرعية قرار الاقصاء .

ج ـ جهات التنفيذ :

حدد قانون 67 ـ 24 الجهات المعنية برقابة الاقصاء من قبل الوالي (المادة: 90)(3) بعد استشارة الهيئة التنفيذية البلدية (المادة: 91)(4) و ذلك بمرسوم (المادة: 92)(5)، أما القانون الجديد ـ 81 ـ 09 فقد انتقل الى صيغة جديدة حيث اعتبر عملية التوقيف من اختصاص الوالي (المادة: 92)(6) و ذلك بعد الأخذ برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي (المادتان: 92، 92 مكرر)(7) و تتم عملية الاقصاء بموجب مرسوم (المادة : 92 مكرر)(8).

---

(1) ـ قانون 81 ـ 09 ـ ج ر رقم 27 ـ السابق الذكر

(2) ـ قانون 81 ـ 09 ـ ج ر رقم 27 : السابق الذكر .

(3 ، 4 ، 5) قانون 67 ـ 24 ـ ص28

(6 ، 7 ، 8) قانون 81 ـ 09 ـ ص918 .

د ـ استنتـاج :

أهملت المواد السابقة المقانونين 67ـ 24 و 81ـ 09 السلطات التقريرية لكل من الولاية -- المجلس الشعبي الولائي -- و البلدية -- المجلس الشعبي البلدي -- سواء في عمليتي الاقرار المشاركة أو التنفيذ .

و تركزت هذه المهمة في السلطات التنفيذية ، و ذلك سواء على المستوى المركزي (الاقصاء بسوم الذي عبرت عنه المادتان 92[1] و 92 مكرر[2]) أو الولائي (الوالي في المادة : 90[3] مكتب مجلس التنسيق الولائي في المادتين 92[4] و 92 مكرر[5]) أو البلدي (الهيئة التنفيذية البلدية في المادة 90[6].

أمّا المجلسين الشعبيين الولائي و البلدي ، فقد بقيا بعيدين عن هذه المهمة ، بالرغم من الأصول و الحصانة القانونية التي يتمتعان بها كالتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية الادارية المالية و التقريرية و خاصة الانتخابية التي ينفردان بها ، مقارنة بالمجالس التنفيذية التي تصل عن طريق التعيين .

و انطلاقا من ذلك ، يفترض وجود نوع من العلاقة و التنسيق و تكافؤ الفرص و المسؤوليات ، بين الهيئات التنفيذية و التقريرية و ذلك خدمة لاعتبارين اثنين و هما :

1 ـ اعطاء مسؤوليات و ثقة أكبر في الهيئات التقريرية المنتخبة و عدم تهميشها في كل ما يتعلق بالهيئة المحلية ـ البلدية خاصة و ذلك تطبيقا لفكرتي الديمقراطية و المشاركة التي وجدت و من أجلها .

2 ـ ان وجود هذا النوع من القرارات التي يكون منبعها هذه الهيئات يعطي ثقة أكبر في العضو المقصى ، بشرعية و مصداقية هذه القرارات و بأنها عمل مشترك بين المؤسستين المعنويتين

---

1) ـ قانون : 67ـ 24 .
2) ـ قانون : 81ـ 09 .
3) ـ قانون : 67ـ 24 .
4 و 5) ـ قانون : 82ـ 09 .
6) ـ قانون : 67ـ 24 .

المركزية و المحلية و أيضا التقريرية و التنفيذية ، كما يبعد هذا العمل المشترك فكرة الاقصاء و التأديب الموجودة بين الرئيس و المرؤس في العمليات و التطبيقات التسلسلية الرئاسية .

و لذلك ، يجب اعادة الاعتبار لهذه المجالس ـ التقريرية ـ و منحها سلطات للاشتراك في تقرير مصير العضو المنتخب في حالات الاقصاء ، حتى يفهم ، بأن العضو المنتخب هو عضو و فرع من المؤسسة المركزية ، و بالتالي يجب التعامل معه على أساس ، شخص مستقل ، يملك كل المؤهلات القانونية لذلك .

و الآن و بعد أن تعرفنا على أهم الخصائص و المكونات الأساسية و القانونية لاجراءات الاقصاء سنتطرق الى ما هي النتائج المترتبة على مختلف التطبيقات العملية لهذه القوانين .

المطلب الثاني :

اجراءات الاقصاء بين الرقابة الادارية و السياسية

مما لا شك فيه ، أن أي منظومة قانونية أو قاعدة تشريعية ، لا تجد فعاليتها و مضامينها الا من خلال محيطها الاجتماعي و الاداري و السياسي ، و الذي تعيش به و من أجله .

و هذا التلاحم و التزاوج و الاندماج بين القانون و الواقع ، هو الذي حياة و روح لاستمرارية و مصداقية لهذه القوانين و هذا ما نحاول استعراضه بنوع من الدراسة و التحليل و خاصة من وجهتي نظر الرقابة الوصائية السياسية و الادارية .

و لكن ، اذا كانت فكرة الوصاية الادارية هي من اختصاص السلطة التنفيذية (1) . حسب ما مر معنا في النظامين الفرنسي و الانجليزي و أيضا حسب ما عبرت عنه مواد القانونين : 67 ـ 24 و 81 ـ 09 المتضمنين للقانون البلدي الجزائري ، فما هو موقف ، مواد القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني ، من اجراءات الاقصاء ؟ و هل يشكل ذلك خروجا عن فكرة الوصاية الادارية لكونها تستقي مصادرها من الادارة التنفيذية .

---

(1) ـ ارجع الى الفصلين الثاني و الثالث من هذه الدراسة .

أ ــ الرقابة الادارية :

تتفق جل التشريعات التي مرت معنا ، على اعتبار أن فكرة الوصاية الادارية هي من اختصاص السلطة التنفيذية وجزء منها ، وهذا مع وجود بارز للسلطة التشريعية في تحديد المنظومة التشريعية التي تحكم هذه الفكرة ، وغالبا ما تسمى بالرقابة السابقة .

أمّا السلطة القضائية ، فهي لا تتدخل الاّ في الحالات الاستثنائية بمعنى ، عندما ترفع جهة دعوى قضائية ، ضد جهة أخرى ، بسبب الاخلال بمبدأ الشرعية القانونية أو الدستورية أو ارتكاب خطأ جسيم ،تسبب في الحاق أضرار من طرف تجاه طرف آخر .

ويطلق عليها بالرقابة اللاحقة ، أي بعد وقوع الخطأ .

أمّا الرقابة الوصائية التنفيذية ــ فهي السلطة التي خول لها القانون ، اختصاصات واسعة لممارسة هذه الرقابة في اطار القانون ، وهي تمارس هذا الحق ، من خلال الأشكال الثلاثة للرقابة .

فالرقابة السابقة ، تتمثل في الاذن أو التصريح الذي يسبق اتخاذ القرار المحلي .

أمّا الرقابة الثانية التي تضطلع بها الجهات الوصية ، تتمثل في رقابة المتابعة والتي تأخذ أشكال عديدة ،وعلى رأسها رقابة التصديق ، التي عبرت عنها المواد : 107 ، 108 ، 109 ، 200 ، 202 ، 205 ، 208 ، 209 ، 216 ، و 219 وأيضا رقابة التعديل التي وردت في المادتين : 250 و 251 .(1)

أمّا الشكل الثالث أي الرقابة الوصائية اللاحقة ، وهي أخطر أشكال الرقابة على الجماعات المحلية ، لما تحدثه من تغيير جذري في بنية المؤسسة البلدية ، وأهم هذه الأشكال تتمثل في رقابة الحلول التي عبرت عنها المواد : 233، 234 ، 249 ، و 271 وأيضا رقابة الالغاء في المواد : 102 ، 103 ، 104 ، 105 ، و 131(2)

(1 ، 2) ــ قانون 67 ــ 24 ــ ملفات وثائقية ــ مرجع سابق ــ ض: 29 ، 35 ، 36 ، 38 .

و يضاف للرقابة اللاحقة الاجراءات التأديبية التي تلجأ اليها السلطات الوصية تجـــاه الجماعات المحلية للحد من التصرفات السيئة أو الخارجة عن القانون ، و ذلك بموجب رقابة الاقصاء و الحل التي عبرت عنها المواد : 55 ، 90 ، 91 ، و 92 و 111 و 112 و 113 و 114 و 115 من قانون 67 ـ 24 المتضمن القانون البلدي .

هذه أهم الأشكال التي خصها المشرّع الجزائري للسلطة التنفيذية ـ الرقابة الادارية ـ في وجه تصرفات و مداولات الجماعات المحلية ، سواء قبل أو خلال أو بعد اتخاذ القرار المحلي .

ب ـ الرقابـــة السياسيـــة :

اذا كانت الرقابة الوصائية في الأنظمة الغربية ، هي من اختصاص السلطة التنفيذية ، مع تهميش دور الأحزاب السياسية و التركيز على حيادها ، تجاه الأعمال الادارية ، فان الرقابة في الاتحاد السوفياتي ، هي عكس ذلك ، حيث للحزب الشيوعي السوفياتي ، دور بارز و مؤثر ، في كل النشاطات السياسية و الادارية ، حتى و ان كانت فكرة الوصاية الادارية ليس لها وجود في هذا النظام ، كما سبق أن استعرضنا ذلك .

في حين نجد أن الرقابة الوصائية في النظام الجزائري تجمع بين الرقابتين الحزبية و الادارية .

و بعد استعراضنا لأهم الخصائص التي تحكم فكرة الوصاية الادارية ، من جهة نظر الادارة التنفيذية الآن ما هي خصائص الرقابة الحزبية في الجزائر ؟ و ما هي حدودها القانونيـــة و التطبيقية ؟ و مدى تعارضها مع الرقابة الوصائية الادارية ؟

1 ـ الخصائص القانونية للرقابة الحزبية :

أعطى المشرّع الجزائري من خلال المادة التاسعة و الثلاثين (39) من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني ، صلاحيات واسعة للحزب في ممارسة رقابة الاقصاء و التأديب ، تجاه

أعضاء المجالس الشّعبية المنتخبة ،بما فيه أعضاء المجلس الشّعبي البلدي المنتخب .

اذ جاء في الفقرة العاشرة (10) من المادة 39 مايلي : " في حالة سحب الحزب ثقته من مناضل عضو في مجلس منتخب ،تطبيقا للأحكام التأديبية ،المنصوص عليها في النّظام الدّاخلي يجرّد هذا المناضل من صفته النّيتبية وفقا للاجراءات التي يحدّدها القانون ."(1)

أ ـ أسباب الاقصاء :

لم تغفل المادة 39 ،بعض الأسباب ،التي يترتّب عنها اجراء الاقصاء ،وهذا ماعبّرت عنه الفقرة الخامسة (5) من نفس المادة ،حين نصّت : " يقصى من الحزب كل مناضل تعرّض لعقوبة زجرية أو مخلّة بالحياء ."(2)

ب ـ جهات الاقصاء :

لم يعطي المشرّع الجزائري ،من خلال هذه المادة أيّ استثناء لأيّ جهة حتى تنفرد بالرّقابة التأديبية والاقصاء ،تجاه العضو المنتخب ،وأحيانا بشكل تعسّفي ،وانّما أرجع ذلك الى لجنة مشتركة ،حسب ما عبّرت عنه المادة السّابعة (7) من نفس المادة : حيث أقرّت بأن " تعرض قرارات الاقصاء وجوبا على لجنة الانضباط في المستويين الولائي والوطني ،حسب ما يحدّده النظام الدّاخلي للحزب باستثناء ما ورد في الفقرة الخامسة (5) أعلاه ."(3)

ج ـ حق الالتماس :

لم تهمل المادة : 39 من نفس القانون ،اعطاء حق الالتماس للعضو المقصى ،وتسمح له بتوضيح وتبرير تصرّفاته ،حسب ما عبّرت عنه الفقرة السادسة (6) من نفس المادة : " يمكن للمناضل المقصى من الحزب أن يتقدّم الى الأمين العام خلال سنة بالتماس لاعادة النظر في قضيّته "(4)

---

1) القانون الأساسي لحزب جبهة التّحرير الوطني المعدّل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 19 الى 22 / 12/ 1983 / نصوص ووثائق حزب جبهة التّحرير الوطني ـ مديرية الوثائق والمنشورات ـ وزارة الاعلام ـ الجزائر ـ 1984 ـ ص 290 .

2ـ3) ـ المرجع السّابق ـ ص290 .

4) القانون الأساسي لحزب جبهة التّحرير الوطني ـ المرجع السابق ـ ص 290 .

2 ـ الخصائــص الشكليـــة :

ركزت المادة (39) وخاصة من خلال فقراتها الخامسة (5) والسادسة (6) والسابعة (7) والعاشرة (10) السالفة الذكر، على الذابع القانوني والشكلي .

حيث جاءت هذه المادة (39) لتسد فراغ قانوني من حيث الشكل دون الأخذ بعين الإعتبار عاملين رئيسيين وهما :

أ ـ المنظومة القانونية الأخرى ، وخاصة قانوني رقم : 67 ـ 24 و 81 ـ 09 المتضمنين للقانون البلدي .

ب ـ بنية هذه المنظومة من خلال الواقع المعاش .

ويمكن توضيح هذه الأشكال ، من خلال الفقرة الموالية ، بنوع من الدراسة والتحليل التقييم لشكلي الرقابة الوصائية الادارية والحزبية .

المطلـب الثالـث :

تقييـم واستنتــاج

1 ـ عدم التكامل والتنسيق بين المنظومات والقواعد القانونية والتشريعية الحزبية والادارية التي تتوجه الى فكرة الرقابة الوصائية تجاه البلديات سواء تعلق ذلك بالرقابة الوصائية على الأعمال أو الهيئات والأشخاص وخاصة رقابة الاقصاء التي عبرت عنها المادة : (39) من القانون الأساسي للحزب (1) ، أو المواد : 55 ، 90 ، 91 ، 92 من قانون 67 ـ 24 (2) والمواد 92 ، 92 مكرر 110 من قانون 81 ـ 09 المتضمنين للقانون البلدي (3) .

وهذا الضعف وعدم التكامل الموجود بين المنظومات وبنيات القانونية والتشريعية الادارية والحزبية ، أثرت بشكل سلبي على عمل وسير وانتظام المؤسسة المحلية (1) .

---

(1) ـ القانون الأساسي للحزب ـ مرجع ـ سابق : ص: 209 .

(2) ـ قانون البلدية ـ رقم 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 26 ـ 28 .

(3) ـ قانون البلدية رقم 81 ـ 09 ج ر : رقم 27 ـ مرجع سابق ـ ص: 918 .

2ـ أهملت مواد القانونين 67 ـ 24 و 81 ـ 09 المتضمنين للقانون البلدي أي اشارة لدور الحزب سواء تعلق الأمر بالرقابة على الأعمال أو الهيئات، والأشخاص، كأن المشرّع أراد من ذلك تطبيق فكرة مبدأ الفصل بين السلطات المعمول به في الدول ذات النظام الرأسمالي الحر.

وهو أيضا ما عبرت عنه المادة (01) من الدستور الجزائري، حين نصت على ما يلي:

" تعمل أجهزة الحزب وأجهزة الدولة في اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيـــق أهداف واحـــدة " (2).

الا أن هذا التوجه، يبدو أنه خاطئ من منظور الفقرة العاشرة من المادة (39) مـــن القانون الأساسي للحزب، التي تقول: "ففي حالة سحب الحزب ثقته من مناضل عضو في مجلـــس منتخب تطبيقا للأحكام التأديبية المنصوص عليها في النظام الداخلي، يجرد هذا المناضل من صفته النيابية وفقا للاجراءات التي يحددها القانون" (3).

ومن بين النتائج التي يمكن أن تترتب عن هذا التداخل، هو صعوبة تحديد مصـــدر المسؤوليات سواء من حيث الهيئات أو الأشخاص.

ففي حالة تعدد هذه المصادر حسب ما عبرت عنه الفقرة (7) من المادة (39) والـتي تنص على (4): " تعرض قرارات الاقصاء وجوبا على لجنة الانضباط في المستويين الولائي والوطنـــي فان هذا سيؤثر على سير وانتظام الجماعات المحلية للاعتبارات التالية:

أ ـ لم يأت ذكر لهذه اللجنة في القوانين والمراسيم المختلفة وعلى رأسها تلك القوانين ذات الصلة بفكرة الوصاية الادارية وأخص بالذكر قانوني 67 ـ 24 و 81 ـ 09 المتضمنـــين (5) (6) (7) ل[illegible] البلدية [illegible] ـ 69 المتضمن قانون الولاية (8)، وقانون الانتخابات رقـم: 80ـ 08 وقانون المحاسبة رقم: 80 ـ 05.

---

(1) ـ للتوضيح أرجع الى رقابة الحل في الفقرة الأخيرة من هذه الدراسة.

(2) ـ الدستور ـ مرجع سابق ـ ص: 30.

(3) ـ القانون الأساسي للحزب ـ مرجع سابق ـ ص: 290.

(4) ـ القانون الأساسي للحزب ـ مصدر سابق ـ ص: 209.

(5، 6، 7، 8) ـ أرجع الى الملحق رقم: [illegible]

ب ـ لا نعرف المدة الزمنية التي تستغرقها هذه اللجنة لاقرار حق الاقصاء ، و هل تتوقف مع المادة (92) التي تحدد المدة الزمنية بثلاثة أشهر ، لاجراءات الاقصاء (1) .

جـ ـ التعقيدات الادارية و البيروقراطية التي يمكن أن تستغرقها عملية الاقرار و خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الفقرة الرابعة (4) من المادة (39) التي تنص على أن " تعرض قرارات التوقيف وجوبا على الهيئة العليا التي تليها مباشرة (2) " و هذا يعني ، أن عملية الاقصاء التي تمس العضو البلدي المنتخب يجب أن تمر على الدائرة قبل الولاية ثم وزير الداخلية والجماعات المحلية ، و هذا ما لم تنص عليه أية قاعدة قانونية ، كما يمكن تصنيف هذا العمل من اجراءات الرقابة الرئاسية و ليس من أصل فكرة الوصاية الادارية ، التي تتقيد باستقلالية المؤسستين المعنويتين المركزية و المحلية .

أمّا ما جاءت به الفقرة السادسة (6) من المادة (39) و التي تنص على " أنه يمكن للمناضل المقصى من الحزب ، أن يتقدم الى الأمين العام خلال سنة ، بالتماس لاعادة النظر في قضيته (3) .

و تتعارض هذه الفقرة أيضا ، مع المادة (92) من قانون رقم : 81 ـ 09 المعدل والمتمم لقانون رقم 67 ـ 24 ، و التي تمنح للعضو المعرض للاقصاء ثلاثة أشهر أقصى (4) .

ان هذا التعارض بين قوانين الحزب و الادارة ، غالبا ما ينعكس على الشخص المعنوي المحلي ، و على استقلالية الادارية و التقريرية و التي أكتسبها عن طريق الانتخاب لا التعيين وهو الشكل المعبر و المترجم للادارة و الحكم الديمقراطي .

ـ يتضح من خلال دراستنا الميدانية ، أن الرأي العام المحلي ـ الأعضاء المنتخبون يتجه أكثر فأكثر الى تدعيم و ترسيخ فكرتي الديمقراطية و الاستقلالية .

(1 ، 4) قانون رقم 81 ـ 08ج ر : رقم 27 ـ مرجع سابق ـ ص: 918.

(2 ، 3) القانون الأساسي للحزب ـ مرجع سابق ـ ص: 290 .

وحول سؤال يتعلق ب : " من هي الجهة الأكثر تأهيلا لرقابة الاقصاء ؟ كانت اجابة العينة المدروسة على الشكل التالي :

شملت هذه الأسئلة السلطات الرئيسية ، وهي حزب جبهة التحرير الوطني ، ثم الجهاز التنفيذي ، المتمثل في وزير الداخلية والجماعات المحلية والوزير المختص ثم الوالي ، وهذا حسب ما جاء به قانون 67 ـ 24 ثم السلطة القضائية وأخيرا ، جهات أخرى ، ونقصد بها أمّا مجلس المحاسبة أو هيئات أخرى للرقابة والتفتيش على المستوى المركزي .

حيث يمثل عدد أفراد العينة ثلاثين عضوا ، ينتمون كلهم الى المجالس الشعبية البلدية المنتخبة على مستوى ولايتي الجزائر العاصمة والبليدة .

وأسفرت هذه العملية على النتائج التالية :

أ ـ فيما يخص الجهاز التنفيذي :

نقصد بالجهاز التنفيذي ، تلك السلطات التي تقوم بالرقابة الوصائية ـ في اطار القانون ـ على البلديات .

وحسب ما نصت عليه مواد قانون 67 ـ 24 والمتضمن لأول قانون بلدي جزائري ، أعطيت هذه الصلاحيات الى كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ثم الوالي وأخيرا الوزير المختص .

وبالرغم من وضوح المنظومة القانونية ، التي تنظم علاقة الجهازين والمؤسستين المركزية ـ التنفيذية ـ واللامركزية ، تبقى هذه العلاقة غير مكتملة ، نظرا لما أفرزته بعض التطبيقات العملية لهذه القوانين .

ضمن خلال العينة المدروسة واستجوابات الأعضاء المنتخبين ، تبين أن الهيئة التنفيذية من خلال رقابة الاقصاء ، لم ترتب الا" في المركز الثالث والأخير مقارنة بالهيئتين السياسية ـ الحزب ـ والقضائية ، وهذه النسبة لم تتعدى 20 ٪ أي 6 من 30 المشكلة للعينة .

.../...

أمّا أسباب ذلك ، فيرجعونها الى العوامل التاليـة :

العامل الأول : يتمثل في كون أن المؤسستين المعنويتين المركزية و اللامركزية أي الوصية و الموصى عليها ، يتبعان ويخضعان الى نفس الجهاز التنفيذي ممّا يضع الثاني يتبع و يكمـل الأول ، بينما أن الأصل في فكرة الوصاية الادارية ، هو العمل بوسائل مختلفة من أجل تحقيـق أهداف واحدة ، كاحترام السيادة الوطنية و الوحدة السياسية و المصلحة العامة الوطنية و المحلية .

العامل الثانـي : في ظل هذا النوع من الرقابة ـ الرقابة التنفيذية ـ قد تضعف من الهيئات و الجماعات المحلية ، و تحد من استقلاليتها الادارية و التقريرية ، و خاصة اذا لم نأخذ بعين الاعتبار ، فكرة مبدأ الفصل بين السلطات ، باعتبارها فكرة تأخذ منطلقاتها و مبادئها ، بعوامل الاختصاص و الديموقراطية و الاستقلالية ، و هي مبادئ ، جاءت بها و من أجلها فكرة الوصاية الادارية كحل وسط بين النهجين المركزي و اللامركزي .

ب ـ الرقابة الحزبيـــة :

ركزت العينة المستجوبة على الدور الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني ، في عمليـة الرقابة و التوعية و التوجيه الايديولوجي و الفكري للعضو المنتخب بصفة خاصة ، و ربطه بقضايـا وطنه الحيوية و الاستراتيجية حتى لا يبقى حبيس ، بعض الأعمال البيروقراطية و الادارية الضيقة .

و في هذا الصدد ، ركزت هذه العينة على دور الحزب في رقابة الاقصاء ، و خاصة ما جاءت به الفقرة العاشرة (10) من المادة : 39 من القانون الأساسي للحزب .

و اذا كان الحزب ، لم يحصل الأعلى (7) من العدد الكلي للعينة أي بنسبة 23,3 ٪ فان ذلك يعود لدلالات سياسية بحتة ، يمكن ايجازها في التالي :

أولا : الرقابة السابقة التي يقوم بها الحزب ، بواسطة ، اختيار و ترشيح أهم و أحسـن العناصر المشكلة للهيئة المنتخبة (البلدية) و التي تتميز و تنفرد بخصائص الكفاءة و النزاهـة و الالتزام حتى تستطيع تحمل المسؤوليات التي جاءت من أجلها .

ثانيا : الرقابة اللاحقة : لا تقتصر رقابة الحزب على الرقابة السابقة و المتمثلة في الاختيار و الترشيح للعناصر الكفئة ، و انما تتعداها الى المتابعة و أحيانا الى التأديب و الاقصاء ، مثل ما عبرت عنه الفقرة (5) من المادة (39) من القانون الأساسي للحزب ، و التي جاء فيها : "يقصى من الحزب كل مناضل تعرض لعقوبة زجرية أو مخلة بالشرف "(1)

أما الجوانب التطبيقية ، لرقابة التأديب و الاقصاء ، التي يقوم بها الحزب ، بموجب الفقرات : 6 ، 7 و 10 من المادة : (39) من القانون الأساسي للحزب ، فاننا لم نجد أي مثال يذكر في هذا المجال ، ماعدا ما قامت به الجهات الوصية ، باجرائها حق الحل تجاه بلدية القبة ، و ذلك بعد أن تقدمت القسمة ، بسحب الثقة من البلدية .

و هذا المثال في اعتقادنا ، لا ينطبق أو يتطابق مع رقابة الاقصاء ، لما للوسيلتين من اختلافات ، سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون .

و سنحاول في الفقرة الأخيرة من هذه الدراسة توضيح ذلك ، من خلال دراسة و تحليل و نقد ، اجراءات الحل بين القانون و الواقع ، و بين الرقابة الحزبية و الرقابة الادارية ، و كل ذلك من منظور فكرة الوصاية الادارية .

جـ ـ السلطة القضائيـة :

لم يعير المشرّع أي اهتمام للسلطة القضائية ، في ممارسة أي شكل من الرقابة ، و خاصة في حالات الاقصاء ، التي تشكل ـ رقابة الاقصاء ـ المدخل لحل المجلس الشعبي البلدي ، ما عدا المواد(2) 106 ، 107 و 175 التي تتحدث على حق الطعون ، و يبقى هذا الحق غير واضح ، كون أننا لا نعرف الى أي جهة توجه هذه الحقوق .

و لولا المادتان:(3) 176 و 180 من الأمر رقم : 67ـ 24 المتضمن للقانون البلدي اللتان تنصان على حق الجهات المتضررة في رفع الدعاوى الى الهيئات القضائية ، لبقيت السلطـة

---

(1) ـ القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني ـ مرجع سابق ـ ص: 290

(2 ، 3) ـ قانون : 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 29 ، 33 و 34 .

القضائية بعيدة كل البعد على تنظيم و هيكلة العلاقة بين الهيئات الوصية و الهيئات و الجماعات البلديات ـ الموصي عليها ، و هذا بالرغم من الدور الاستراتيجي الذي يمكن أن تلعبه هذه السلطة في تقريب و تجانس العمل الاداري و التنظيمي و خاصة احترام مبادئ الاستقلالية الاختصاص بين المؤسستين المعنويتين المركزية و اللامركزية .

و يتضح هذا الدور أساسا ، من خلال اجابات العينة [1] ، التي أصبحت تميل أكثر فأكثر الى تدعيم و زيادة دور و فعالية السلطة القضائية ، حيث تميل أغلبية العينة المدروسة ، و هي 17 من 30 أي بنسبة 56,66 ٪ الى زيادة هذا الدور للأسباب التالية :

- أولا : حياد السلطة القضائية ، في حالات رفع الدعاوى أو الطعون اليها ، من قبل احدى المؤسستين أو الهيئتين المركزية و اللامركزية ـ الجهات الوصية و البلدية ـ و ذلك في حالات خروج احداهما عن اختصاصاتها أو ارتكابها أخطاء فادحة .

و يتمثل هذا الحياد ، في كون أن السلطة القضائية هي مؤسسة مستقلة ، بينما علاقة الجهات الوصية بالهيئات الموصى عليها ـ البلديات ـ تخضعان الى نفس السلطة و هي السلطة التنفيذية .

- ثانيا : تشكل الرقابة القضائية ـ فيما يخص رقابة الاقصاء خاصة ـ حصانة قانونية للعضو المنتخب ، وتبعد عنه فكرة الرقابة الهيرارشية و التسلسلية ، التي تترتب عن الرقابة التنفيذية الوصية تجاهه .

- ثالثا : ضرورة تحديد و تضييق الرقابة القضائية ، في رقابة المشروعية فقط ، و ترك رقابة الملائمة للسلطة التنفيذية ، حسب ما هي معرفة في القانون البلدي رقم 67 ـ 24 ، و هذا تجنبا لتداخل المسؤوليات و تحديد الاختصاصات بين الجهات الوصية القضائية منها و التنفيذية على البلدية من جهة ، و احترام الاستقلالية و حق المبادأة ـ في اطار القانون ـ للجماعات المحلية من جهة أخرى .

---

(1) ـ الجدول رقم 3) .

رقابة الاقصاء

والهيئات الوصية

(الجدول رقم (3).

رقابة الاخصاء	النتيجة من (30) ثلاثين	النسبة المؤوية
رقابة السلطة التنفيذية	06	20 ٪
الرقابة الحزبية	07	23,3٪
رقابة السلطة القضائية	17	56,66٪

ـ الجدول من وضع الباحث ـ

المبحث الثالـــث :

ا رقـابـــة الحـــــل

سبق أن استعرضنا ، أهم الوسائل التي تحد من استقلالية الجماعات و الهيئات ـ البلدية ـ المحلية ، و كان على رأسها رقابة الحلول ، فيما يخص الرقابة على الأعمال ، ثم رقابـة الاقصاء ، فيما يخص الرقابة على الأشخاص .

ففي الحالة الأولى ، تملك و لا تقرر بدل الهيئات المحلية و على هذه الأخيرة تحمل النتائج المترتبة على أعمال و قرارات الجهات الوصية ، أمّا في حالة الاقصاء ـ الحالة الثانية ـ فتعني باختصار ، وضع حد لمستقبل العضو المنتخب على مستوى البلدية ، و في حالة تعدد هذه العملية ـ ابدال أكثر من ثلث النواب [1] المادة 111 من قانون 67 ـ 24 أو نصف [2] النواب حسب قانون 81 ـ 09 ، يؤدي الى حل المجلس الشعبي البلدي ، بطريقة آلية .

و مهما كانت خطورة العاملين السابقين ، على استقلالية الهيئات المحلية ، تبقى عملية حل المجلس الشعبي البلدي ، أخطر من ذلك ، لكون أن العمليات السابقة ـ الحلول والاقصاء ـ تشكل عمليات حل صغيرة و جزئية ، حيث تحتفظ هذه الهيئات بكل صلاحيات التنفيذ دون الاقرار في حالة الحلول ـ أمّا في حالة الاقصاء ، فان حق الاقرار و التنفيذ ، يبقى أصلا من اختصاصـات الهيئة المحلية ، و هو عكس ما نجده في حالة الحل ، كما سنرى ذلك بعد حين .

لهذه الأسباب و غيرها ، انقسمت التشريعات بين التأييد ، الاتجاه الفرنسي ، لهذا الحق و المعارض ـ الاتجاه الانجليزي ـ له ، لدرجة عدم الاعتراف بحق الحل الآ بانقضاء المدة الزمنية للمجلس .

أمّا التشريع الجزائري ، فقد تأثر بالاتجاه الفرنسي لدرجة كبيرة جدّا ، و أحيانـــا ، جاءت مواده مطابقة لهذا القانون ، سواء من حيث الشكل أو المضمون ، ممّا وضع القانون البلدي

---

(1) ـ قانون 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 29

(2) ـ قانون 81 ـ 09 ج ر: رقم 27 ـ مرجع سابق ـ ص: 920 .

الجزائري بعيدا عن الواقعية ، كما سنرى .

والآن ، ما هي الطبيعة والخصائص التي جاءت بها مواد القانونين البلديين : 67 ـ 24 و 81 ـ 09 في تحديد فكرة رقابة الحل ؟ ولماذا لم يطبق هذا الحق الا في سنة 1984 ، بالرغم من صدور أول قانون بلدي ، في 18 جانفي 1967؟ وما هي المؤسسات التي يرجع لها هذا الحق ، هل هي مؤسسات الدولة أم الحزب ؟ وماذا لو تداخلت هذه العلاقات بينهما ؟

ومدى تأثير حق الحل ، على مستقبل العلاقة بين المؤسستين المركزية واللامركزية من وجهة نظر الاستقلالية ؟

هذا ما سنحاول الاجابة عليه ، من خلال الفقرات الموالية :

المطلب الاول : الطبيعة القانونية :

تعد وصاية الحل ، التي تلجأ اليها الجهات الوصائية تجاه الجهات الموصى عليها ، من أهم مظاهر فكرة الوصاية الادارية ، مما يوجب عدم قيام السلطة المركزية الوصية باستعمال هذه الوصاية الا اذا سمح لها القانون بذلك ، بنصوص صريحة .

وهذا ما لجأ اليه المشرّع الجزائري ، في المواد : 111 ، 112 ، 113 ، 114 و 115 من قانون 67 ـ 24 وأيضا في المادتان (7) و (111) من قانون 81 ـ 09 ، المعدل والمتمم للأمر الأول .

وبالرغم من هذا التعدد والتنوع في مواده ، الا أنها بقيت غامضة وأحيانا مبهمة في تحديد بعض الأمور منها :

ـ الأسباب القانونية والموضوعية والشخصية لاجراءات الحل .

ـ حق الطعن والدفاع ، في مدى شرعية اجراءات الحل .

.../...

ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال مواد القانونين السالفين الذكر :

ـ فالمادة : 111 من قانون 67 ـ 24 ، ركزت على النتائج أكثر من تحديدها للأسباب المؤدية لاجراءات الحل ، حيث نصت على ما يلي : الا أنه يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله أثر الشغور المتتابع والاستقالة وكل سبب آخر ، وعندما يترتب عن الحالات المنصوص عليها المادة 110[1] أبدال أكثر من ثلث النواب ، أو أكثر من نصف أعضائه .[2]

ـ أمّا المادة : 112 ، فانها لم تخرج عن نفس السياق الذي عبرت عنه المادة 111 ، ركزت على حالة الايقاف وذلك لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب ، يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي .[3]

وفي حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضائه العاملين يعين الوالي ، حسب ما عبرت عنه المادة : (113) بقرار منه مجلسا مؤقتا ، يكلف بتسيير شؤون البلدية ، في الأيام العشرة التالية للحل .[4]

أمّا فيما يخص عدد الأعضاء الذين يؤلفون المجلس المؤقت تتراوح بين خمسة (5) في البلديات التي يقل عدد سكانها 20,000 نسمة ، ويمكن رفع هذا العدد الى أحدى عشرة (11) البلديات التي يتجاوز عدد سكانها هذه النسمة (المادة : 114)[5] كما لم تعمن هذه المادة اختصاصات الأساسية الموكولة لهذا المجلس ، والتي حصرتها فقط ، في بعض الأمور ذات الصبغة الادارية والاستعجالية ، أمّا الاختصاصات الأخرى ، لايمكن البت فيها ، لكونها من الخصائص الأصلية للمجلس المنتخب .

ومن أهم التناقضات التي وقعت فيها ، مواد هذا القانون 67 ـ 24 هو تحديد العامل الزمني لاجراءات الحل ، كما عبرت عنه المادة : 115[6] حين نصت على أن تجرى انتخابات جديدة في

---

1) ـ قانون : 67 ـ 24 ـ ص: 29

2) ـ قانون : 81 ـ 09 ـ ص: 920

3 ، 4) ـ قانون : 67 ـ 24 ص:

5 ، 6) ـ قانون 67 ـ 24 ـ ص: 29 و 30 .

مهلة أقصاها شهران ، من أجل ابدال المجلس الشعبي البلدي المنحل أو المستقل أو المقرر تجديده بكامله ، ولا يمكن أن تجري هذه الانتخابات قبل أربعة أشهر من التجديد العادي للمجلس الشعبي البلدي .

ونقصد بالعامل الزمني ، ما جاءت به الفقرة الأخيرة من هذه المادة : " لا يمكن أن تجري هذه الانتخابات قبل أربعة أشهر من التجديد العادي "

وسنوضح ذلك ، بالدراسة والتحليل ، بعد حين .

أمّا المادة (7) من قانون 81 ـ 09 ، فانها لم تخرج عن هذا الاطار الذي جاء به قانون 67 ـ 24 ، حيث تضيف بعض الأسباب القانونية لاجراءات الحل ، وذلك في حالة " دمج أو تجزئة البلديات المنجر عنهما ، تحويل السكان اداريا ، تحل المجالس الشعبية بحكم القانون"(1)

هذه مجمل مواد القانونين : 67 ـ 24 و 81 ـ 09 الخاصة باجراءات الحل ، من الناحية الرسمية والتشريعية والنظرية . أمّا الجوانب التطبيقية والعملية لهذه المواد ، نستعرضها من خلال دراستنا الميدانية ، التي أشتملتها العينات المدروسة وذلك من خلال الدراسة والتحليل لهذه المواد .

المطلب الثاني : اجراءات الحل بين القانون والواقع :

يتضح من خلال دراستنا لمجمل المنظومات التشريعية ذات العلاقة بموضوع دراستنا مجموعة من النقائص والتي يمكن أن نلخصها في العوامل التالية :

1 ـ ركزت مواد القانونين : 67 ـ 24 و 81 ـ 09 وذلك من خلال المواد : 111 ، 112 ، 113 ، 114 ، و 115 ـ القانون الأول(2) ـ و 7 و 111 ـ القانون الثاني(3) ـ على النتائج المترتبة على اجراءات الحل ، مع اهمالها "للأسباب" المؤدية لاجراءات الحل ، مثل

---

(1) ـ ج ر : عدد 27 : مرجع سابق ـ ص: 917 .
(2) ـ قانون : 67 ـ 24 ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 29 و 30 .
(3) ـ قانون : 81 ـ 09 ـ ج ر : رقم : 27 ـ مرجع سباق ـ ص: 917 .

احترام المشروعية أو الملائمة أو الموضوعية أو الأسباب الأخرى ،مثلما عبّرت عنه بعض التشريعات ومنها القانون الفرنسي ،حين نص على ذلك صراحة ،حيث اشترط هذا الأخير ،الا يتم هذا الحل الا اذا عجز المجلس البلدي عن القيام بوظائفه ،بسبب الاهمال أو بسبب وجود خلافات داخلية بين المجلس المذكور ،كانقسام اعضائه الى فريقين متساويين بعد خلافات لا تقبل التسوية" (1).

ان هذا النوع من التحديد والوضوح القانوني والتشريعي ،الذي عبّرت عنه القوانين الفرنسية ،خاصة حول اجراءات الحل ،يضع أمام الجماعات المحلية منظومة قانونية واضحة ، تخليها الدخول في مثل هذه الاجراءات التي تحد من استقلاليتها وحريتها ،المكتسبة بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية وخاصة الانتخاب ،وهذه الحصانة القانونية التي تتمتع بها البلدية في النظام الجزائري معرّضة للاهتزاز من جراء مواد هذا القانون .

لذلك يجب أن تتحدد طبيعة العلاقة التي تحكم بين الهيئات المركزية الوصيّة ، الهيئات والجماعات المحلية الموصى عليها ،على أسس وطرق وقواعد جديدة أسسها الثقة المتبادلة واحترام الاختصاص ،وكل ذلك في شكل قوانين جديدة وواضحة ،مثلما تقتضيه فلسفة الوصاية الادارية "لا وصاية الا بنص" .

ويتضح من خلال العيّنة المدروسة (2) ، مجموعة من الحقائق تدعم رأينا السالف الذكر. فلما سؤال لماذا اجراءات الحل ؟ كانت اجابة العيّنة (85%). تحمل الأسباب الحقيقية للحل ،ماعدا تلك الأسباب القانونية والموضوعية ،مثل تلك المتعلقة بالشغور المتتابع والاستقالة (المادة 111) (3) أو تلك المترتبة عن تجزئة أو دمج بين البلديات (المادة 7) (4) وهي أسباب غير مباشرة واستثنائية لاجراءات الحل ،لكون أن المجلس الشعبي البلدي لم يشارك مباشرة في ذلك ، كأن تكون له يد في عجز المجلس عن القيام باختصاصاته أو وجود خلافات بين أعضائه تحول دون استمراريته ،أو اختراق لقواعد قانونية واضحة أو الحاق باضرار فادحة

---

(1) - FRANCOIS - PAUL BENOIT - LE DROIT ADMINISTRATIF FRANCAIS - PARIS - 1968 - p : 149

(2) شملت هذه العيّنة - البلديات - المنحلة على مستوى ولاية الجزائر ،وهما بلديتي القبة وبرج الكيفان ،بصفة خاصة ،وأشخاص الهيئات المعنية مدير التنظيم والادارة المحلية بصفة خاصة .

(3) - قانون 67-24 - ملفات وثائقية - مرجع سابق ،ص 31 .

(4) قانون 81-09 ج ر : رقم 27 - مرجع سابق ،ص 0917 .

تمس بالمصلحتين الوطنية و المحلية أ[illegible] بالسيادة الوطنية و السياسية و غيرها .

ان هذه الأسباب المؤدية لاجراءات الحل ، بقيت غامضة قانونيا (قانوني 67 - 24 ، 81 - 09) و عمليا (مختلف الاجراءات التطبيقية و العملية بالنسبة لأفراد العينة الذين يشكلون الجهاز التنفيذي لهذه القوانين) .

أمّا الفئة الثانية تعتقد عينة تتشكل من 10 % - بأن اجراءات الحل ،التي وردت في القانونين السابقين هي اجراءات قانونية و شرعية و منطقية ، لكونها لا تملك البديل التشريعي لذلك .

أمّا الفئة الثالثة (5 %) فهي بدون رأي .

أمّا السؤال الثاني و المتعلق بالفقرة الأخيرة من المادة (115) و التي تقول " لا يمكن أن تجري هذه الانتخابات قبل أربعة أشهر من التجديد العادي ، للمجلس الشعبي البلدي[1] "

اذ تتفق الأغلبية الساحقة من العينة (81 %) بعدم جدوى هذا النوع من الطرح أو الحل و ذلك لسبب واحد و واضح و هو ما هو موقف الجهات الوصية ، تجاه المجلس الشعبي البلدي الذي ارتكب خطأ جسيما بعد سنة واحدة من الانتخابات العادية ؟ و بمعنى آخر هل تنتظر هذه الجهات أكثر من ثلاث سنوات (في حالة وقوع الخطأ من السنة الأولى للانتخابات العادية) لاجراء هذا الحل ؟ حسب ما تنص على ذلك المادة 115؟ .

طبعا ، من الناحية المنطقية و العملية لا يمكن الاحتفاظ بذلك ، و خاصة اذا ما راعينا مبدأ تحقيق المصلحة العامة ، التي لا يمكن أن تتحقق الا في ظروف طبيعية و ليس استثنائية .

الا أن المشرّع الجزائري قد راعى في ذلك بعض الأسس ذات الصلة باستقلالية الجماعات المحلية ، و على رأسها ما يلي :

1- عدم التخلي على عامل الانتخاب ،كأحد العناصر المشكلة لفكرة وجود و استمرارية الجماعات المحلية .

---

(1) - قانون : 67 - 24 - مرجع سابق - ص: 30 .

2ـ لا يمكن اجراء الانتخابات قبل هذه الفترة ـ أربعة أشهر قبل التجديد العادي ،
المادة : 115 ـ نظرا لعوامل عديدة ، و منها كلفة هذه الانتخابات الجزئية في حالة تعددها .

3ـ يستنتج من المواد : 111 ، 112 ، 113 و 114 من قانون 67 ـ 24 ، ان المشرّع الجزائري قد ركز على الجوانب الشرعية للحل كتجزئة أو ادماج بين بلديتين أو ابدال ثلث النواب حسب قانون 67 ـ 24 أو نصف النواب حسب قانون 81 ـ 09 و هي عوامل لم يشارك فيها العضو المنتخب ، بشكل مباشر ، وعليه فان اجراء مبدأ الحل جد ضعيف ، حسب هذه القوانين ، لكون أن عملية الاستقالة أو الاقصاء أو الابدال ، وجدت الحل في المادة 110 من قانون 67 ـ 24 التي تنص على أن النائب البلدي المتوفى أو المستقيل أو المبعد يخلف في مهامه ، بالمرشح الوارد اسمه بعد أخر مرشح منتخب ، مّما يستبعد معه استبدال نصف أعضاء المجلس الشعبي البلدي ـ التي وردت في المادة 111 من قانون 81 ـ 09 ـ وبالتالي استبعاد وقوع الحل الا في حالات ضعيفة جدا ، حيث أننا لم نسجل لجوء السلطات الوصية الى حق الحل الاّ في سنة 1984 ، والتي شملت خمسة (5) بلديات فقط (1) .

4ـ أراد المشرّع من خلال هذه المادة (115) من قانون 67 ـ 24 وضع واخضاع الجماعات المحلية الى رقابة شكلية ، و ذلك سواء من حيث الأسباب المؤدية للحل ، أو من حيث النتائج المترتبة عنه .

و لذلك جاء هذا الاجراء ، شبه مطابق ، للنظام الانجليزي و الذي لا يعترف بحق الحل ، الاّ بانقضاء المدة القانونية ، للمجلس المنتخب ، كما بينا ذلك سابقا .

المطلب الثالث :
مبدأ الحل بين الرقابة الادارية و السياسية .

سبق أن تعرفنا ، في الفصل الثاني ، من هذه الدراسة ، و المعنون بصور الوصاية الادارية ،

---

(1) ـ أنظر الباب من الملحق

على أهم الخصائص و المحددات و القواعد و الضوابط التي تحكم فكرة الوصاية الادارية ، و ذلك من خلال نظامين مختلفين ، و هما الاشتراكي و الرأسمالي .

و خلصنا الى القول ، بان النظام الرأسمالي ، لا يقر و لا يعترف الا بدور السلطة التنفيذية ، في ممارسة فكرة الوصاية الادارية على الهيئات المحلية أي الادارة أو الحكومة — مجلس الوزراء و وزير الداخلية ، ثم المحافظ ، في النظام الفرنسي — و أيضا — وزارة الاسكان و الحكم المحلي ثم الوزير المختص مع دور بارز للسلطة القضائية في النظام الانجليزي — أمّا في الاتحاد السوفياتي ، فهو يختلف اختلافا كليا عن النظام الرأسمالي ، و بالتالي تختلف فكرة الرقابة لديه عن فكرة الوصاية الادارية ، و أطلقنا على الأولى ، بالرقابة السياسية ، التي يمارسها الحزب الشيوعي السوفياتي ، و هي رقابة هيرارشية تسلسلية ، أمّا الثانية ، عرفت بالوصاية الادارية و هي رقابة وصائية استثنائية تعكس أفكار و بنيات و مؤسسات رأسمالية بحتة .

و الآن ، ما هو موقف المشرّع الجزائري ، من الرقابة السياسية (الحزبية) و الرقابة الادارية (الوصاية الادارية) من اجراءات الحل ؟ و مدى التناقض الذي يمكن أن يحدث في حالة وجودهما ، الرقابة الحزبية و الادارية ، و تأثير ذلك على استقلالية الجماعات المحلية ؟ و من هي السلطة المؤهلة شرعيا و قانونيا لذلك ؟

هذا ما سنحاول الاجابة عليه ، من خلال دراستنا لرقابة الحل ، في النظام الجزائري و ذلك من خلال القوانين و الواقع ،

سبق أن درسنا هذه الاشكالية في الفصلين الثاني و الثالث ، و خلصنا الى القول ، بأن المشرّع الجزائري ، و ذلك لاعتبارات سياسية و وضعية و جغرافية ، قد تأثر بعوامل خارجية بحتة ، و خاصة بالقوانين الفرنسية ثم النظريات الاشتراكية .

1 — الطابع القانوني : خصص المشرّع الجزائري ، مجموعة من القوانين و على رأسها قانوني : 67 — 24 و 81— 09 المتضمنين للقانون البلدي ، و أعطى سلطات و صلاحيات واسعة للجهات الوصية — التنفيذية — تجاه الجماعات المحلية ، و كل ذلك في اطار ، لا وصاية الا بنص احتراما لمبدأ التخصص و الاستقلالية ، التي تتمتع بها كل من المؤسستين المعنويتين المركزية و المحلية .

الا أن هذه المواد ، التي جاءت بها القوانين السابقة ، لم تعط أي دور للجهاز الحزبي لمراقبة الجماعات المحلية ــ البلديات من جهة نظر رقابة الحل ، مثل ما عبرت عنه المادة : التاسعة والثلاثين (39) من القانون الأساسي للحزب ، المتعلقة بالاقصاء (1).

وفي هذا الصدد ، عبرت الفقرة الخامسة (5) من المادة التاسعة والثلاثين (39) من القانون الأساسي للحزب ، على بعض الأسباب المؤدية لاجراءات الاقصاء ، حين نصت : " يقصى من الحزب كل مناضل تعرض لعقوبة زجرية أو مخلة بالشرف " (2) هذا بصفة عامة ، أما الفقرة العاشرة (10) من نفس المادة ، موجهة خصيصا للعضو المنتخب وعلى كل المستويات ، بما فيها عضو المجلس الشعبي البلدي المنتخب والتي تقول : " في حالة سحب الحزب ، ثقته من مناضل عضو في مجلس منتخب ، تطبيقا للأحكام التأديبية ، المنصوص عليها في النظام الداخلي ، يجرد هذا المناضل من صفته النيابية وفقا للاجراءات التي يحددها القانون " (3).

هذه مجمل القواعد والأنظمة القانونية التي تحكم رقابة الحل ، من منظور قوانين البلدية ، أما الفقرات التي وردت في المادة (39) من القانون الأساسي للحزب ، فانها لم تشر الى رقابة الحل ، الا اذا أخذنا بعين الاعتبار حالة تعدد اجراءات الاقصاء التي تؤدي بطريقة آلية الى الحل .

وهذا الاجراء ، غير كاف لاعتباره وسيلة من وسائل فكرة الوصاية الادارية ، وهذا ما سنحاول تبيانه من خلال الفقرة الموالية .

2ــ اجراءات الحل من وجهة نظر الرقابة الحزبية :

يتضح من خلال دراستنا التطبيقية الدور المؤثر والبارز لحزب جبهة التحرير الوطني على المستوى التطبيقي والعملي ، والتي وجدت ترجمتها الحقيقية ، في عملية الحل ، التي مست بلدية القبة في سنة 1984 (4).

(1 ، 2 ، 3)ــ القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني ــ مرجع سابق ــ ص 290 .

(4) / بموجب ــ مرسوم مؤرخ في أول ديسمبر 1984 ، يتضمن حل م . ش . ب للقبة ج ر عدد 65 .

أمّا الأسباب المباشرة ، التي أدت الى ذلك ، مرجعها الأساسي "اعتراض" و" عدم تصديق" القسمة ، على مداولة المجلس الشعبي البلدي ، والتي احتوت على المشاريع والقرارات التاليـــة :

- مشروع يتعلق بالتوزيع العقاري .
- مشروع يتعلق بتوزيع السكن .
- مشروع يتعلق بتوزيع الأراضي .

ويضاف الى ذلك ، عدم التنسيق (1) والتشاور وتبادل الرأي بين المؤسستين والهيئتين البلدية والقسمة ، خاصة في القضايا ذات الصلة بالصالح العام .

ونتيجة هذا الجو غير السليم بين المؤسستين (2) ، تقدمت القسمة بطلب سحب الثقة مـــن أعضاء المجلس الشعبي البلدي للقبة ، وذلك للجهات الوصية - المحافظة والولاية - وبعـــد دراسة هذا الملف الذي استغرق ستة (6) أشهر ، تم حل المجلس الشعبي البلدي للقبـــة ، وذلك بموجب مرسوم وحسب ما تتطلبه المدة الزمنية للحل ، التي وردت في المادة : 115 مـــن قانون 67 - 24 (3) .

وتعقيبا على هذا الاجراء ، يمكننا ابداء مجموعة من الملاحظات والاستنتاجات :

1 - يشكل هذا الاجراء الفريد من نوعه ، وذلك لما جاء به من عناصر وخصائص ، لـــم يسبق أن وردت في فكرة الوصاية الادارية ، ولا في الأنظمة - السالفة الذكر - التي اعتنقت هذه الفكرة ، على الأقل من الناحية النظرية والقانونية الرسمية .

2 - يشكل عمل وتصرفات القسمة تجاه البلدية عملا شرعيا وقانونيا ، اذا أخذنا بعين الاعتبار الفقرة 10 من المادة (39) من القانون الأساسي للحزب والتي تنص على حق الحزب في سحب الثقة من العضو المنتخب .

(1 و 2) - رأي أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنحل (بلدية القبة)
(3) - ملفات وثائقية - مرجع سابق - ص: 30 .

3- بالرغم من وضوح المادة (39) وخاصة في فقرتيها الخامسة (5) والعاشرة (10) تجاه اجراءات الاقصاء وسحب الثقة من العضو المنتخب ، تبقى هذه المادة غامضة ومبهمة تجاه اجراءات الحل ، التي طبقت على بلدية القبة .

فاذا كان العضو المنتخب ، قد أرتكب خطأ يعاقب عليه القانون ، يجب أن يوجه العقاب و التأديب والاقصاء الى شخصه كفرد ، وليس الى المجلس الشعبي كمجموعة ، لأنه لا توجد مادة قانونية ، تربط هذه الجدلية ، الا اذا أخذنا بعين الاعتبار اقصاء نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المادة : 111)(1) وهذا ما لم ينطبق على بلدية القبة المنحلة ، مما يترتب عنه ، خروج عن المبدأ والأصل الذي يحكم فكرة الوصاية الادارية ، الذي يقول ، لاوصاية الا بنص ولا وصاية خارج النص .

4- أمّا النموذج الثاني ، الذي شملته دراستنا ، يتمثل في اجراءات الحل التي مست بلدية برج الكيفان(2) في سنة 1984 .

أمّا الأسباب التي أدت الى هذا الأجراء ، حسب رأي الهيئة التي مسها اجراء الحل ، تعود أساسا الى سوء التسيير وعدم التحكم في شؤون البلدية اداريا وماليا ، ويمكن اختصار هذه الأسباب في العوامل التالية :

- وجود فائض مالي لم يصرف ، مع وجود مشاريع لم تنفذ .
- كراء قطعة أرض لشركة أجنبية ، دون التقيد بالضوابط القانونية .
- اتهام البلدية لقرارات قديمة ، ترجع الى سنة 1968 خاصة بالبناء الذاتي وحقوق المجاهدين .

يتضح من خلال هذه العوامل ، أنها أسباب وجيهة ومنطقية لحل أي مجلس شعبي بلدي يتسبب في ارتكاب نفس الأخطاء لكونها تتعارض والمصلحة العامة التي وجدت من أجلها .

---

(1) - قانون - 81 - 09 - ج ر : رقم : 27 - مرجع سابق - ص: 920
(2) - بموجب مرسوم مؤرخ في أول ديسمبر 1984 - يتضمن حل المجلس الشعبي لبرج الكيفان - ج ر - عدد : 65 .

الا" أن الحقيقة ، هي غير ذلك ، من منظور فكرة الوصاية الادارية التي لا تعمل و لا تتحرك الا" بنص قانوني واضح .

فالنص هنا غير موجود ، الذي ينص صراحة ، عن الأسباب المؤدية لحل المجلس الشعبي البلدي ، كالأخطاء الاقتصادية و سوء التسيير و انقسام أعضاء المجلس الى فريقين متناقضين أو الاخلال بالمصلحة العامة . . . وغيرها من الأسباب . . . الخ .

فالمواد : 111 ، 112 ، 113 ، 114 و 115 من قانون : 67 ـ 24 ثم المادتان:[1] 7 و 11 من قانون : 81 ـ 09 المتضمنين للقانون البلدي ، لم تشر الى هذا النوع من الأسباب ممّا يجعلنا نقول ، أن هذه الاجراءات لم تستند الى ضوابط قانونية و تشريعية واضحة[2] بالتالي لا يمكننا تصنيف هذه الاجراءات من أصول ومبادئ فكرة الوصاية الادارية .

المطلب الرابع : استنتاج

1 ـ تتفق المؤسستان الحزبية و الادارية ، على خاصية مشتركة و هي " وصاية بدون نص" هذا على الأقل من خلال العينتان المدروستان لبلديتي القبة و برج الكيفان .

ان هذا الاجراء " وصاية بدون نص" يمكننا اللجوء اليه اذا كنا أمام رقابة رئاسية أو سلسلية ، حيث غالبا ما لا تتقيد بالضوابط و القواعد و الاجراءات القانونية ، و انما تأخذ بمقاييس و قواعد أخرى ، حسب ما عبر عنه : " د . عمار عوابدي :[3] : السلطة الرئاسية باعتبارها فكرة فنية و علمية و عملية و قانونية تمارس عضويا و موضوعيا و وظيفيا على العديد من الأسس . . . من ثم يجوز للسلطات الادارية الرئاسية المختصة ، أن تحرك و تمارس مضمون السلطة الرئاسية من سلطات و امتيازات و اختصاصات على أشخاص و أعمال المرؤوسين ، على أسس فنية و علمية و عملية (ملائمة) غير قانونية من أجل ضمان ، حسن سير الوظيفة العامة ، بانتظام و اطراد بكفاية و على أساس مبدأ الرشادة الادارية ، و في اطار شرعية الملائمة الفنية و العملية الادارية فقط . "

---

(1) ـ ملفات وثائقية ـ مرجع سابق ـ ص: 29 و 30 .

(2) ـ ج ر : رقم : 27 ـ مرجع لبق ـ ص: 917 و 920 .

(3) ـ عمار عوابدي ـ مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ـ مرجع سابق ـ ص : 273 .

" بينما فكرة الوصاية الادارية ، هي فكرة قانونية بحتة من حيث أساسها و هدفها و مضمونها ، حيث يسودها مبدأ أو قاعدة ، لا وصاية الا" بنص قانوني فقط ".

2- يمكن حل هذه الاشكالية ، عن طريق أبعاد رقابة المشروعية عن المؤسستين الحزبية الادارية ، و خاصة رقابتي الاقصاء و حل المجالس الشعبية البلدية ، و هما أخطر أنواع و أشكال الرقابة على أشخاص و هيئات الجماعات المحلية و أكثرها باستقلاليتها الادارية و المالية التقريرية .

و هذا ما أخذت به ، أغلب التشريعات في الدول المختلفة و خاصة القانون الفرنسي (1) م : 213 .

حيث أعطى هذا القانون -213 2 - صلاحيات واسعة و كبيرة للسلطة القضائية ، في مراقبة المشروعية ، على الهيئات المحلية ، و خاصة في رقابتي الحل و الاقصاء ، و كل ذلك على حساب الجهاز التنفيذي - وزير الداخلية ، المحافظ ، مجلس الوزراء و أيضا مجلس الدولة - و هذا الموقف ، أملته القفزة النوعية ، لتطور المنظومة الادارية المحلية في فرنسا من جهة ، و استقلالية السلطة القضائية من جهة أخرى .

ان هذا الطرح ، لا يعني أبعاد المؤسستين و السلطتين الادارية و الحزبية في الجزائر ، مما يجري ، على مستوى الهيئات المحلية ، بل بالعكس ، لا بد من وجودهما ، لأنهما يعكسان ، وجهات نظر ، بنيات سياسية و اجتماعية و ثقافية و ادارية خاصة بالمجتمع الجزائري ، و لكن في شكل وضوابط جديدة تختلف عن الأشكال و الضوابط التي مرت معنا .

فوجود حزب جبهة التحرير الوطني ، على مستوى القاعدة الادارية - البلدية - عن طريق التوجيه الفكري و الترشيد الايديولوجي و التربية الوطنية و التاريخية و الثقافية ، تشكل حصانة للوحدة السياسية و تحافظ على الوحدة الوطنية و هي كلها تخدم فكرة الدولة البسيطة و الموحدة و هي احدى المبررات الأساسية لوجود فكرة الوصاية الادارية .

---

(1) د . محمد انس قاسم جعفر - ديمقراطية الادارة المحلية الليبيرالية و الاشتراكية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - بدون سنة - ص: 107 .

3ـ يمكن أن تعمل السلطات الثلاث ، في اطار ما نصت عليه المادة : 101 من الدستور(1) كأن "تعمل أجهزة الحزب وأجهزة الدولة في اطارين منفصلين ، وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة " .

" لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها " . هذا ما يجب أن تعمل في اطاره السلطات الثلاث التنفيذية والقضائية والحزبية .

فحزب جبهة التحرير الوطني يمكن أن توكل له ـ بموجب التشريع ـ مهمتي الاختيار والترشيح ، وهذه المهمة ليست بالهينة لأن مهمة اختيار الرجال الأكفاء يتطلب أيضا وجود رجال أكفاء ، وهذا ما لا نشك في وجوده .

أمّا السلطة التنفيذية ، ومن موقع عملها واحتكاكها بالأمور والقضايا الادارية ، هي الأكفاء في قضايا التنظيم والاتصال والتخطيط والعلاقات الانسانية والتوجيه الاداري وغيرها من الأمور الادارية ، وكل ذلك في شكل زيارات ميدانية وودية ، ومنشورات ودوريات غير رسمية مع الابقاء وتدعيم وتجديد فكرة رقابة الملائمة .

أمّا السلطة القضائية ، يجب أن يتوجه عملها الى رقابة المشروعية القانونية ، لما لهذا العامل من تأثير على استقلالية أو عدم استقلالية الجماعات المحلية .

فالسلطة القضائية ، ومن موقع حيادها واستقلاليتها ، عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وخاصة عن السلطتين المركزية ـ الجهة الوصية ـ والمحلية ـ الموصى عليها ـ يجعلها أكثر ثقة وعدلا في قراراتها المترتبة عن الدعاوى والطعون القضائية .

---

(1) ـ الدستور ـ حزب جبهة التحرير الوطني ـ الجزائر ـ 1984 ـ ص: 40 .

ثانيا : رقابة الطعون :

تعتبر فكرة الطعون ، ضمانة من ضمانات وجود و استمرارية و حصانة و استقلالية الجماعات المحلية التي تسمح للعضو و المجلس البلدي بين المنتخبين ، بالتظلم أمام السلطات القضائية المعنية ، ضد اعمال و تصرفات الجهات الوصية ، غير المشروعة ، و المطالبة بتعديلها او الغائها او تعويضها ، وكل ذلك في اطار مجموعة من النصوص التشريعية و القانونية حتى تعطي لفكرة الطعون القضائية ، كل الشرعية و المصداقية لهذه الاعمال ، و ذلك خدمة لفكرة الوصاية الادارية ، كحل وسط بين المركزية و اللامركزية من جهة ، و خدمة للمصلحتين العامتين الوطنية و المحلية من جهة أخرى .

و المشرع الجزائري ، لم يتاخر في ترجمة و احقاق هذه الفكرة — الطعون القضائية — كحق من حقوق الجهات و الاشخاص و الهيئات المتضررة ، امام السلطات القضائية و خصص لذلك ، مجموعة من المواد القانونية و المراسيم ، تهدف بشكل او باخر الى تنظيم علاقة الجماعات المحلية ، بالهيئات المركزية الوصية ، على اساس الثقة و الاحترام المتبادل و المبني على الشرعية القانونية .

و الان ، ما هي طبيعة و خصائص و ابعاد ، فكرة الطعون القضائية في القانون الجزائري؟ و من هي الجهة المؤهلة لتحمل هذا الحق؟ و هل يحق للهيئات و الجماعات المحلية ، رفع دعاوى قضائية ضد الجهات و الهيئات المركزية؟ و ما هو مستقبل فكرة حق الطعون انطلاقا من المنظومة القانونية الحالية ، و التي لا تواكب التطور الحاصل ، في الادارة الجزائرية؟ هذا ما سنحاول الاجابة عليه ، من خلال القانون و الواقع .

المطلب الاول : الخصائص القانونية

خصص المشرع الجزائري ، للهيئات و الاشخاص المتضررة ، أربعة (4) مواد من قانون 67 — 24 و المتضمن للقانون البلدي ، و هي المواد : 106 و 175 و 176 و 180 و هي تتنوع و تختلف حسب طبيعة كل موضوع المطروح للطعن .

فالمادة: 106 ، تنص على حق المجلس الشعبي البلدي و لكل شخص آخر يعنيه الامر ، ان يطعن في قرار عامل العمالة (الوالي) وفقا للانظمة .

النافذة (1) ان هذا الحق ينميز بخصائص اساسية و هـــي : ــ

1) ــ حق الطعن كحق من حقوق للجهة المنضررة ، قانونيا و شرعيا

2) ــ نركيز هذا الحق ، على الاضرار و القرارات الصادرة من الوالي ، مع اعمالهـا
جهات الاخـرى ، و هي عـديدة

3) ــ عدم نبيان الجهة التي نوجه اليها هذه الدعاوى ، الا اذا اخذنا بمحتوى المادة :
177 ، التي نوضح صراحة على ان " الدعاوى التي يمكن ان ننجم ، عن تطبيق المواد المذكورة
اعلاه ، نرفع امام المجالس القضائية " (2)

و هذا النوع ، الذى اخذت به المادة : 176 ، يشكل قاعدة و حصانة قانونيـة
للجماعات المحلية ، في مواجهة اى نصرف جائر ، من الجهات الوصية التنفيذية العديـدة

اما المادة : 175 ، فننوجه اساسا ، في حق الدولة و البلديات في نوجيه ممارسـة
حق الطعن نجاه المشتركين في الاخلال بالنظـام" (3)

ان هذا النوع من الاجراءات ، ليس هو المقصود من دراسننا ، و انما المقصـود
اجراءات الطعون التي نمس ، اشخاص فكرة الوصاية الادارية اى الجهات الوصية بالجهـات
الموصى عليهـا ، و العكس اى البلديات في مواجهة الجهات الوصية ، و ربما هذا ما حاولـت
ان نترجمه المادة : 180 من نفس القانون ، حين نصت على :

" يمكن للبلديات مع ذلك ان نمارس الطعن امام الجهات القضائية المختصة نجاه مرتكبـي
هذه الاخطـاء ". (4)

و مرتكبي الاخطاء ، في هذه الحالة ، غير معروفين ، مما يستبعد معه وجود ايـة
مادة ، تسمح للبلديات برفع دعاوى ضد الجهات الوصية ، في حالة ارتكابها لاخطاء يحرمها
القانون ، و هذا الفراغ القانوني ، لا يخدم فكرة الوصاية الادارية التي نحاول ان نخلـق
نوع من النوازن ــ في اطار القانون ــ بين الهيئات الوصية و الجماعات المحلية ، ولا حتى ،

---

2 و 3 و 4 ــ ملفات وثائقيـة ــ مرجع سابـق ص : 33 و 34

الجماعات المحلّية ،التي تجد نفسها مجرّدة من أي وسيلة للدّفاع عن شخصيّتها المعنوية واستقلالها الاداري والمالي والتقريري ،وحق المبادأة لديها .

هذه باختصار أهم المحدّدات التشريعية والنظرية ،التي جاء بها قانون 67ـ24 في تعريفه وتحديده لفكرة الطعون القضائية التي غلب عليها ،الطابع الرئاسي

والآن ماذا لو تقدّمت بلدية ما ،بطعن ضد قرار صادر عن الجهات الوصية (الوالي) مثلا ،مثل ما تنص عليه المادة ـ106 من قانون 67ـ24 .
هذا ماسنحاول الاجابة عليه من خلال العيّنة ـ الوحيدة التي شملتها دراستنا ، وهي بلدية بودواو ،التي سبق لها ،أن تقدّمت بطعن ضد قرار ولائي يسمح ببيع الخمور على مستوى هذه البلدية ،وذلك في سنة 1976 .

المطلب الثاني :
==============
اجرائات الطّعون بين القانون والواقع .

تطبيقا للمادة 106 من قانون 67ـ24ـ والتي تنص صراحة : على انه " يجوز للمجلس الشعبي البلدي ،وكل شخص آخر يعنيه الأمر ،أن يطعن في قرار عامل العمالة وفقا للأنظمة النافذة " (1) تقدّمت بلدية بودواو ـ ولاية الجزائر آنذاك ـ بدعوة ضد قرار ولائي يسمح ببيع الخمور ،وبعد دراسة هذه الدّعوة من نفس الولاية ،جاءت الاجابة بالسّالب ، والاشكالية المطروحة هنا ،هي لماذا تقدمت البلدية الي نفس الجهة صاحبة الضّرر ؟

كانت اجابة العيّنة على الشكل التالي :

1 ـ لأن الولاية هي السّلطة الوصيّة الأولى على أعمال ومداولات المجلس الشعبي البلدي .

2 ـ لأن فكرة الطعون القضائيّة ،هي اجرائات معقّدة وايضا غير مفهومة .

---

(1) مدفعات وشاقفية ، مرجع سابق ، ص . 29

ويتبيـــن من ذ الك مجمـــوعـــة من املاحظات والاستنتاجات نجملهـــا فـي التـالـي

أولا : مســـؤولـة الجـهات الوصيّـــة :

عملا بفكـــرة : لاوصاية الا بنص وتطبيقا للمادة ال 107 من قانـون 67ـ 24ـ التي تحدد المواضيع الخاضعة للتّصديق وهي باختصـــار الميزانيات والحسابات ونقل الملكية والقروض وعدد الموظّفيـــن وأجـورهم وقبول الهبات والمناقصات وغيرها(1) و ما عداها يعد أصلا من اختصـاصات الجماعـات المحلّيــة . واحتراما لمبدأ التّخصص بين الهيئات الوصية والجماعات المحليّــة التي تعتبر بموجبها أن بيع أوعدم بيع الخمور هي من الاختصاصات الأصليّـــة للبلديـــات وعملا بحق المبادأة وحريّـــة اتّخاذ القرارات المحلية ــ دائما في اطار القانون حســب ما يتناســب ورغبات الجمهور المحلي .

وتطبيقـــا ايّضـــا للمادة 7 1 التي تنص على أنّ "الدّعاوي التي يمكن أن تنجم عـــن تطبيق المادة المذكورة أعلاه ترفع الى المجــالس القضائــيـــة "(2)

وعليــه يعتبر عمل وتصرّفـات الهيئـات الوصيّـــة ــ الولاية ــ تجاه حق الطّعـن الذي تمسّكت به البلدية ــ بودواو ــ بأنّـــه عمل لا يستنـــد الـــى نص قانوني حســـب ما تقتضيـــه فكـرة الوصاية الاداريّـــــة .

ثـــانيـــا : مسؤوليّــة الهيئـات المحليّــة :

اذا كان عمل الهيئات الوصية ــ ولاية الجزائر ــ لـــم يستند الى نص قانوني فان عمل البلديّــة لم يتوجه الى القانون موجـود حسب ما تقتضيه المادّتان : 176ــ180ــ من القانون البلدي رقـــم : 67ــ24ــ والتان تعطي البلدية حق الطّعن لممارسته أمام المجالس القضائيّـة وليس أمام الولاية مما يجعل المؤسّسة ــ البلدية ــ تتحمّل جـــزئـــا من المسؤوليّـــة والنّتائـــج المترتّبـــة على هذا الحق . وذ لك لجهلها قـــانونهـــا الخاص .

---

(1) قانون : 67ــ24ــ ملفات وثـــائقيـــة ــ مرجع سابق ــ ص 29ــ33 .

ثـــالثـــا : تقييـم واستنتـــاج :

1) انّ تنظيم علاقة الهيئات الوصية بالهيئات المحليّـة ،من منظور فكرة الوصايـة الادارية ،التي لا تعمل ولا تتحـرّك الاّ بنص قانوني ، فانّه لا يمكننا أن تنتظر منه الشيء الكثير اذ لم يعاد النّظر في المنظومة القانونية التي تحكم هذه العلاقـة .

فالعلاقة بين الهيئات الوصية والهيئات المحليّة ،لا يمكن النّظر اليها على أنّها علاقة رئاسية،عضويّة ،وانّما هي علاقة بين مؤسّستين معنويّتين ومستقلّتين اداريا وقانونيا وماليا وتقريريّـا .

وأي نزاع بين المؤسّستين المعنويّتين ،لا يمكن حلّه الاّ بواسطة الطّعون القضائيّة

2) انطلاقا من فكرة مبدأ الاستقلالية التي تحكم المؤسّستين المعنويّتين المركزيـة والمحليـة ،لا يمكننا تصور ،أن الجهـة المتقدمة (بكسر الهاء) هي نفس الجهة الحاكمة ، والاّ فقدت فكـرة الطّعون والدّعاوي التي ترفعها الجهات المتضرّرة وخاصة المحلية منها حول الشّرعية القانونية والمصداقية التشريعيـة .

3) ضـرورة اعتبار فكرة الطّعون ،كحق من حقوق الهيئتين المركزيةوالّلامركزية .
وذلك في حالة تدخّل احدى السّلطتين في اختصاصات السّلطة الأخرى ،أو ارتكاب ضرر للجانب الآخر ،سواء تعلّق الأمر باختصاصات كل سلطة منها ،أو باستقلاليتها ، وبحق المبادأة وحريّة اتّخاذ القرار لديها .

4) بالرغم من تنوّع المنظومـة القانونيّـة ـ نسبيا ـ حول اجرائات وحق الطّعون التي يعترف بها القانون (قانون 18 جوان 1963 المتضمّن نظام المحكمة العليا) و67 ، 24 خاصة في مواده : 106و 175و180 ،تبقي هذه الامكانية ،حسب تعبير الدكتور أحمد محيو : " هي نظريّة أكثر ممّا هي حقيقية لأنه على حدّ علمنا ،لم يصدر بعد أيّ حكم قضائي حول شرعيّة مرسوم ما " (1)

ـ1) د . أحمد محيو ـ محاضرات في المؤسّسات الاداريّة ـ مرجع سابق ـ ص 203 .

الخـاتمـــــة

تبين لنا الدراسة التي انتهينا منها ، أن فكرة الوصاية الادارية ، غالبا ما تعبر عن ارادة المشرع ، الذى يستطيع توسيع سلطات الهيئات المركزية الوصية ، على حساب الهيئات الجماعات المحلية ـ البلديات ـ الموصي عليها ، مما يضع هذه الوصاية في هذه الحالة الأقرب الى فكرة عدم التركيز الأداري أو الرقابة التسلسلية ، منها الى فكرة الوصاية الادارية . كما يستطيع ، من جهة أخرى توسيع سلطات واختصاصات الجماعات المحلية ، منحها الشخصية المعنوية ، والاستقلالية الادارية والمالية والتقريرية ، وحق المبادأة الانتخاب والمشاركة الديمقراطية . . . وكل ذلك من منظور وفي اطار مجموعة من القواعد الضوابط القانونية والتشريعية ، التي تعمل وتتحرك في اطارها ، فكرة الوصاية الادارية .

هذا من الناحية القانونية والتشريعية ، وحسب ما أملته ارادة المشرع ، في شكل مجموعة من القواعد والضوابط الرسمية والنظرية ، أما من حيث الواقع ، فهناك ، قواعد وضوابط أخرى ، مختلف عن الأولى ، غالبا ما تفرضها ، حقائق الزمان والمكان والواقع .

ومهما أختلفت الطريقتان ـ النظرية والميدانية ـ فانهما تشكلان أساس هذه الدراسة، شكلا ومضمونا .

وهذا ، ما حاولنا ترجمته ، في الفصول الخمسة (5) الذى احتوته هذه الدراسة ، ونحاول الآن اختتامه بهذه الكلمة والاستنتاجات التي يمكن أن تساهم في اصلاح واضائة بعض الأمور.

ففيما يخص الفصل الأول ، وبالرغم من وضوح معالم فكرة الوصاية الادارية ، كفكرة قانونية ادارية تنظيمية استثنائية وخاصة ، لا يزال المشرع الجزائرى ، كثيرا ، ما يخلط بينها وبين الأفكار العامة الأخرى ، كالاشراف الادارى والرقابة التسلسلية والوصاية الادارية ، . . . بالرغم من الاختلاف الكبير الواقع بينهما .

.../...

لذلك ، يستوجب اقرار هذه الفكرة ، في التشريعات الوطنية ، تبين من خلالهـــا ، هويتها و شخصيتها و خصائصها و أبعادها ، الشكلية و الوظيفية .

أما الفصل الثاني ، و الذى لاحظنا فيه ، مدى تأثير العوامل الخارجية ، على البنيــة القانونية و التشريعية ، الخاصة بفكرة الوصاية الادارية ، و التي وجدت ترترجمتها ، خاصة ، في المواثيق الوطنية من جهة ، و القوانين والمراسيم و القرارات الخاصة بفكرة الوصاية الادارية على البلدية من جهة أخرى .

يضاف الى ذلك ، ان فكرة الوصاية الادارية ، و من منظورها العام و محيطها الخارجي هي انعكاس لطبيعة النظام السياسي ، و خاصة لفكرة مبدأ الفصل بين السلطات ، و التـــي لا تعمل الا من خلالها .

فالسلطة التشريعية ، هي التي تحدد هوية و طبيعة و خصائص وعمل فكرة الوصايـــة الادارية ، في نطاقها اما الضيق أو الواسع .

أما السلطة التنفيذية ، هي التي خول لها المشرع ، اختصاصات واسعة ، لممارســة فكرة الوصاية الادارية ، و التي تشمل الرقابة السابقة (التصريح . . .) و رقابة المتابعــة (التصديق . . .) ثم الرقابة اللاحقة (الالغاء ، الحلول ، الاقصاء ، الحل) وكل هــذه الاقتصاصات و الصلاحيات لا يمكن أن تعمل و تتحرك الا بموجب ما ينص عليه القانون صراحة .

أما السلطة القضائية ، فان دورها لا يقل أهمية عن بقية السلطات الأخرى ، التــي يأتي دورها لمتابعة ومراقبة ، متى شرعية أو عدم شرعية عمل و تصرف و اجراءات فكرة الوصاية الادارية ، سواء تعلق الأمر ، بالهيئات المركزية الوصية أو بالهيئات المحلية الموصي عليها . وكل ذلك من خلال وسيلة الدعاوى أو الطعون القضائية ، التي تلجأ اليها الهيئة المتضررة .

كما استقينا من هذا الفصل ، مدى ابتعاد الرقابة في الاتحاد السوفياتي ، عن مفهوم و فكرة الوصاية الادارية ، كفكرة استثنائية و خاصة ، مما دفعنا الى الاستغناء عن الأولي ... ـ الرقابة السوفياتية ـ في فصلنا الموالي .

../..

وفي فصلنا الثالث، تناولنا من خلاله، كل الوسائل التي تلجأ اليها، الهيئات الوصية، في ممارستها للرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، وهي تتوجه أساسا، الى الرقابة على الأعمال — التصريح، التصديق، الالغاء، ثم الحلول — والرقابة على الهيئات والأشخاص — الحل والاقصاء — وذلك في اطار ما تنص عليه مواد القانون مراحة.

أما الجهة التي خول لها القانون ذلك، هي السلطة التنفيذية (فرنسا، انجلترا ثم الجزائر) لكون أن الجماعات والهيئات المحلية، هي جزأ لا يتجزأ من الادارة التنفيذية.

واستخلصنا من هذا الفصل، مدى تأثير القانون البلدى الفرنسي على القانون البلدى الجزائرى، لدرجة انها جاءت متطابقة، شكلا ومضمونا. مع وجود فرق بسيط، وهو أن القانون، ومع مرور الزمن، شهد اصلاحات، انعكست ابالايجاب على فكرة الوصاية الادارية، بينما القانون البلدى الجزائرى لا يزال يحافظ على نفس الخصائص لجزائر الستينات، من وجهة نظر فكرة الوصاية الادارية.

أما في الفصل الرابع، درسنا من خلاله، مجمل الضوابط والحدود والقيود القانونية، التي تقف في وجه بعض التصرفات غير القانونية والمسؤلة، التي تترتب عن فعل خاطئ، صادر عن الجهات والهيئات الوصية، اما عن قصد واما عن غير قصد، وذلك خدمة لفكرة الوصاية الادارية، التي تعمل على استقلالية — في اطار القانون — المؤسستين المعنويتين المركزية والمحلية.

وغالبا ما تتحرك وتعمل هذه الضوابط، من خلال عاملين أساسيين:

العامل الأول: يتمثل في استقلالية الجماعات المحلية، اداريا وماليا وتقريريا، بالاضافة الى تمتعها بالشخصية المعنوية وحق الانتخاب، واشباع الحاجات المحلية، واحترام الاختصاصات بين الهيئتين المعنويتين.

أما العامل الثاني، يتمثل في حق الطعون والدعاوى القضائية، التي يمنحها المشرع للهيئات المحلية، في حالة وقوع تجاوزات معينة، من قبل الهيئات الوصية، وذلك في حالة عدم احترام المشروعية والاختصاص والاستقلالية، الممنوح للهيئتين المعنويتين بموجب القانون.

../..

كل هذ ه الأسس، تشكل ، الحاجز القانوني ، لأي تصرف خاطئ ، صادر عن الهيئات المركزية الوصية .

أما في فصلنا الخامس و الأخير ، من هذ ه الدراسة ، قمنا باجراء دراسة ميدانية و تحليلية و نقدية ، لمختلف القوانين و المؤسسات ، ذات العلاقة ، بفكرة الوصاية الادارية .

و أهم ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل ، هو أن المنظومة التشريعية و القانونية ، لم تكن لتعبر عن الواقع الجزائرى من جهة ، مع وجود فراغ قانوني و تناقضات بين مواد القانون ، فيما بين بعضها البعض، و خاصة بين القوانين الادارية و الحزبية من جهة أخرى .

كل هذ ه العوامل ، أثرت بشكل أو بأخر ، على مصداقية و شرعية فكرة الوصاية الادارية ، في الجزائر ، مما يستدعي منا ، ابداء و تقديم بعض المقترحات و البدائل ، لعلها تفيد ـ بعض الشئ ـ في اصلاح و معالجة ، بعض النقائص و الثغرات ، التي احتوتها فكرة الوصاية الادارية .

و تتخلص هذ ه الاستنتاجات و البدائل و الحقائق في التالي :

1 ـ اعادة النظر ، في المنظومة القانونية و التشريعية و التنظيمية ، التي تحكم علاقة الهيئات المركزية الوصية ، بالهيئات المحلية ـ البلديات موضوع د راستنا ـ و ذلك على أسس و قواعد جديدة ، تواكب تطور المؤسسة البلدية ، و بشريا و اداريا و وظيفيا .

و من خلال هذ ه الدراسة ، تبين لنا ، أن هناك أكثر من أربعين (40) مادة قانونية تعمل من خلالها فكرة الوصاية الادارية ، و أن أكثر من 85٪ من هذ ه المواد ، لم تشهد أى تغيير عما جاء به قانون 67 ـ 24 ، و الذى أقل ما يقال عنه ، أنه وريث الجمهورية الخامسة في فرنسا .

2 ـ اعادة تنظيم و هيكلة ، العلاقة ، التي تحكم علاقة الهيئات الادارية من جهة و الحزبية من جهة أخرى ، على أسس و قواعد و ضوابط جديدة ، أساسها الوضوح القانوني و الوظيفي ، حتى لا تنعكس فكرة الرقابة الادارية و السياسية ـ الازدواجية ـ على فكرة

../..

الوصاية الادارية من جهة و استقلالية الجماعات المحلية من جهة أخرى ، و هذه الفكرة يمكن أن نطلق عليها بـ "النموذج الجزائري للرقابة الوصائية" و ذلك لما جاءت من خصائص، تنفرد بها عن بقية الانظمة ، الرأسمالية الغربية و الاشتراكية .

و اذا أردنا ، لهذا النموذج ، كل المصداقية و الشرعية و الاستمرارية ، لا بد من اخراجه من وضعه الحالي ، و الذى يكتنفه كثير من الغموض و الابهام ، القانوني و الوظيفي في آن واحد .

3 ـ ضرورة تحديد اختصاصات و سلطات حزب جبهة التحرير الوطني ، في اختيار الرجال ، ذوى الكفاءة السياسية و الادارية ، و ذلك بواسطة رقابة الترشيح .

ان الدور السياسي و الأيديولوجي و الفكرى ، الذى ينبع من الواقع التاريخي و الحضارى و الثقافي و الوطني ، الذى يضطلع به حزب جبهة التحرير الوطني ، بشكل البناء القاعدى ، في تطوير فكرة الوصاية الادارية ، و التي يمكن لها أن ترقى الى هذا المستوى الا بترقية العنصر البشرى ، كمحرك و أساس هذه العملية .

4 ـ تحديد سلطات الهيئة التنفيذية ، في رقابة الملائمة أساسا ، و عدم التدخل في المسائل التفصيلية ، لأن ذلك ، من شأنه أن يضيق ، من حرية المبادأة بالنسبة للجماعات المحلية ، و أن لا تمارس هذه الرقابة الا بالقدر الضرورى لتحقيق أغراضها .

و يمكن تحقيق ذلك ، عن طريق ، التثبيت من مراعاة الهيئات المحلية لقانون اختصاصها ، و التحقيق أيضا ، من وصول الهيئات المحلية ، الى مستوى معين من الكفاءة ، في انجاز المهام الموكولة اليها .

5 ـ اعادة النظر ، في دور السلطة القضائية الحالي ، التي بقيت لحد الآن ، بعيدة عن هذه العملية ، و ذلك بواسطة ، التوسع من سلطاتها و زيادة دورها في تنظيم و مراقبة ، علاقة الهيئات المركزية بالهيئات و الجماعات المحلية .

و يؤهلها هذا الدور ، من موقع حيادها و استقلاليتها ، عن السلطتين المعنويتين المركزية و المحلية .

و يجب أن يتوجه هذا الدور ، أساسا ، الى مراقبة مبدأ المشروعية وعدم اختراف القوانين ، التي تنظم هذه العلاقة ، و ذلك في مجالات و ميادين شتى ، مثل الاستقلالية الادارية و المالية و التقريرية ، و الشخصية المعنوية للمؤسستين ، بالاضافة الى مبدأ الاختصاص، الذى يحدد مجالات وعمل كلتا المؤسستين المعنويتين المركزية والمحلية .

ان هذا الدور الجديد ، الذى يجب أن يوكل لهذه السلطة ، سوف يساعد على خلق مصداقية أكبر ، لفكرة الوصاية الادارية ، في تعاملها مع المؤسستين ، المركزية و المحلية .

6 ـ يتبين من خلال ، وسائل الوصاية الادارية على ، أعمال الهيئات المحلية ، أن هناك ، نسبة كبيرة من المشاريع و القرارات و المداولات غير المصادق عليها ، ترجع الى أسباب مالية بحتة ، مما يضع و يقيد مستقبل و استقلالية القرار المحلي ، مما يترتب عنه ، وصايـــة شـديدة و مقيدة لحرية و استقلالية هذه الهيئات .

لذلك ، يتوجب زيادة و توسيع المجالات و النشاطات الاقتصادية و التجارية و الحرفية و السياحية و المالية ، للجماعات المحلية ، بهدف الاستغناء عن المساعدات التي تقدمها الدولة ، و التي غالبا ما تكون مقيدة ، بشروط و التزامات ، من جهة ، و اعتماد الهيئة المحلية على نفسها ، كوسيلة من الوسائل التي تؤدى الى استقلالها ، في اطار القانون ، من جهة أخـــرى .

و لتدعيم هذا الاتجاه ، يمكن للهيئات المركزية الوصية ، أن تلجأ الى " نظام الحوافز " ، المعتمد في النظام الانجليزى كما اسلفنا ـ تجاه الجماعات المحلية ، و ذلك من خلال تقديم مساعدات و أموال اضافية ، لكل بلدية ، تستطيع تقديم أكبر مردود ، و بأكثر كفائه ، و بأقل التكاليف الممكنة .

7 ـ ان فكرة الاستقلالية ، التي ندعو اليها ، لا يجب أن تخرج عن تلك الأسس و القواعد و الضوابط ، التي تحكم فكرة الوصاية الادارية ، و في اطار الدولة البسيطة و الموحدة ، و بموجب القانون .

و هذه الاستقلالية ، و خاصة منها المالية ، لا تؤهل البلدية ، في تحمل مسؤولياتها بمفردها ، مما يضطرها الى التوجه الى المساعدات و الاعانات و الاعانات و القروض و الأموال ، التي تقدمها لها الدولـة .

../..

وعليه ، يجب أن تتوجه و تقتصر هذه المساعدات ، على تلك النشاطات المعقدة ، كالمساعدات الفنية و التكنولوجية المعقدة ، بالاضافة الى الخبرات و التجارب ، التي تفوق الامكانيات المحلية .

و هذا التحديد و التضييق ، يرمي الى دفع الهيئات المحلية ، للاعتماد على النفس من جهة ، و أبعا مختلف أشكال الوصاية المتشددة من جهة أخرى .

8 ـ انشاء مجلات أو دوريات متخصصة ، تهتم بحياة الجماعات المحية ، و يبين و يوضح من خلالها ، كيفيات تسيير وعمل هذه المجالس، و حدود نشاطاتها و اختصاصاتها ، وعلاقتها بالهيئات القاعدية و المركزية الوصية ، مع تبيان الطرق و القواعد القانونية ، التي يجب أن تعمل في اطارها ، مع تفسير و شرح مختلف القوانين و المراسيم و القرارات الصادرة عن الهيئات المعنية ، مع أرفاقها بدراسات و تحقيقات ، و بحوث ، تتوجه كلها الى خدمة و تطوير مؤسسة البلدية من جهة ، وعلاقتها بالهيئات الوصية من جهة أخرى .

و هذا القول ، لم تمليه علينا الصدفة ، و انما املاه علينا واقع الجماعات المحلية ، و المتمثل في أعضاء المجالس الشعبية البلدية و مستواهم الثقافي ، و مدى ادرزاكهم للحقائق المحلية ، و خاصة ، فهم لقانون البلدية ، و مختلف التشريعات و المراسيم و التنظيمات التي تحكم علاقة الهيئات المحلية بالهيئات المركزية الوصية .

فمن خلال ، تقنيات الاستمارة و المقابلة ، التي لجأنا اليها ، تبين لنا ، مدى صعوبة فهم العضو المحلي ، لقانون البلدى ، و مختلف اجراءات و احكامه ، الشكلية و الوظيفية .

من هنا ، تأتي فكرة اعادة أحياء ، هذا النوع من الدوريات المتخصصة ، ملحة و ضرورية ، خدمة للصالح العام المحلي و الوطني .

و أخيرا ، و مهما كانت أهمية هذا العمل ، يبقى جزء هام منه ، في حاجة الى مزيد من الاثراء و الدراسة و التحليل و البحث.

و الله ولي التوفيق

مراجع البحث

أولاً

المراجع باللغة العربية

1 ـ الكتب والمؤلفات .

1) د . أحمد محيو ـ محاضرات في المؤسّسات الادارية ـ ترجمة : د محمّد عرب ـ ديوان المطبوعات الجامعية ـ طبعة ثانية ـ الجزائر ـ 1979 .

2) د . اسماعيل صبري مقلّد ـ دراسات في الادارة العامّةمع بعض تحليلات مقارنة ـ دار المعارف بمصر ـ الطبعة الثانية ـ 1973 .

3) د . بكر القبّاني ـ الرّقابة الادارية ـ دار النّهضة العربيّة ـ القاهرة ـ 1984 (بدون طبعة) .

4) د . خالد القبّاني ـ اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ـ منشورات عويدات ـ بيروت الطّبعة الأولى ـ 1981 .

5) د . خميس السّيد اسماعيل ـ الادارة العامة في الجزائر دراسة وصفية تحليلية ـ المنظّمة العربية للعلوم الادارية ـ مطبعة نهضة مصر ـ 1975 (بدون طبعة)

6) د . زين العابدين بركات ـ مبادئ القانون الاداري ـ مطبعة رياض دمشق ـ 1978ـ1979 ـ (بدون طبعة) .

7) د . فؤاد العطّار ـ القانون الاداري ـ مصر ـ 1976 .

8) د . محمد فؤاد مهنا ـ القانون الاداري العربي في ظلّ النّظام الاشتراكي الدمقراطي التّعاوني ـ مصر ـ 1963ـ1964 .

9) د . محمّد أنس قاسم جعفر ـ دمقراطية الادارة المحليّة اللّبرالية والاشتراكية ـ ديوان المطبوعات الجامعية ـ الجزائر ـ (الطبعة والسّنة غير مذكورين) .

10) د . محمّد كامل ليلى ـ الرّقابة على الادارة العامّة ـ دار النّهضة العربية للنّشر ـ بيروت ـ 1968ـ 1967 .

11)د محمّد سليمان الطمّاوي ـ الوجيز في القانون الاداري ـ دار الفكر العربي ـ مصر 1975

12) د . عمار عوابدي - مبدأ الدمقراطية الادارية وتطبيقاته في النظام الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - 1984 .

13) د . عمار عوابدي - مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية - المؤسسة الوطنية للكتاب - الجزائر - 1984 .

14) د . عادل محمود حمدي - الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - مصر - الطبعة الأولى - 1973 .

15) د . عثمان خليل عثمان - اللامركزية ونظام المديريات في مصر - مكتبة سيد عبد الله وهبة - مصر - 1959 .

16) د . عبد المعطي سمعان - محددات عملية التنظيم وتكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي - المنظمة العربية للعلوم الادارية - 1984 .

17) د . كمال نور الدين - أوجه الرقابة على السلطات المحلية في سوريا - المنظمة العربية للعلوم الادارية - مايو - 1978 .

18) د . سليمان الطماوي محمد - الوجيز في القانون الاداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - 1974 .

19) د . شيهوب مسعود - أسس الادارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر .

20) د . هادي رشيد الجاوشلي - اللامركزية في نظم الادارة العامة في الدول المتخلفة - مطبعة الارشاد - بغداد - 1967 .

2 ــ المطبوعات والمجلات المتخصصة :

21) ــ د . مصطفى أبوزيد ــ نظام الادارة المحلية في القانون المقارن ــ مجلة العلوم الادارية ــ العدد الأول ــ 1961 .

22) د . عبد الله العربي ــ كيفية تشكيل المجالس المحلية ــ مجلة العلوم الادارية ــ العدد الأول ــ 1967 .

23) رفعت النجار ــ مذكرات في التجمعات المحلية والاقليمية ــ مطبوعة وزعت على مستوى طلبة معهد الحقوق والعلوم السياسية والادارية ــ السداسي السابع ــ الجزائر ــ 1978ــ 1977 .

3 ــ مواثيق ونصوص رسمية وقانونية .

24) ميثاق الجزائر ــ 1964 ــ اللجنة الوطنية للتوجيه ــ حزب جبهة التحرير الوطني ــ الجزائر .

25) الميثاق الوطني ــ 1976 ــ جبهة التحرير الوطني ــ الجزائر ــ 1983 .

26) الدستور ــ 1976 ــ مديرية الوثائق والمنشورات ــ وزارة الاعلام ــ الجزائر ــ 1979 .

27) قانون رقم : 67ــ24ــ مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967 ،يتضمن القانون البلدي ــ ملفات وثائقية ــ تصدر عن وزارة الاعلام والثقافة ــ الجزائر ــ 1979 .

28) قانون رقم : 69ــ38ــ مؤرخ في 23ــ مايو سنة 1969 ،يتضمن قانون الولاية .

29) قانون رقم : 81ــ09ــ مؤرخ في 4 يوليو 1981 ،يعدل ويتمم الأمر رقم : 67ــ24 المؤرخ في 18/ 01/ 1967 ،والمتضمن القانون البلدي ــ الجريدة الرسمية ــ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ــ (ج ج د ش) عدد : 27ل: 7 يوليو 1981 .

30) قانون رقم : 81ـ02مؤرّخ في 14 فيبراير 1981 يتضمّن تعديل وتتميم الأمر رقم :
69ـ38 المؤرّخ في 23 مايو سنة 1969 والمتضمّن قانون الولاية ـ الجريدة الرسمية
ج ج د ش/ عدد 7 ل: 17 فبراير 1981 .

31) قانون رقم : 80ـ08 مؤرّخ في 25أكتوبر 1980 ،يتضمّن قانون الانتخابات ـ
الجريدة الرّسمية ـعدد : 44 ـ الموافق ل: 28 أكتوبر 1980 .

32) نصوص ووثائق حزب جبهة التّحرير الوطني ـ مديرية الوثائق والمنشورات ـ وزارة الاعلام
الجـــــزائر ـ 1984 .

33) قانون رقم : 80ـ04 مؤرّخ في أوّل مارس 1980 ـ يتعلّق بممارسة وظيفة المراقبة
مـــن قبل المجلس الشّعبي الوطنـــي ،الجريدة الرّسمية ـعدد : 10 ـ
(ج ج د ش) ـ الموافق 4 مارس 1980 .

34) قانون رقم : 80ـ05 المؤرّخ في أوّل مارس 1980 ،يتعلّق بممارسة وظيفة المراقبة من
طـــــرف مجلس المحاسبـــة .

35) المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التّحرير الوطني المنعقد من 15 الى 19 يوليو
1980 ،ـ الجريدة الرّسمية ـعدد : 28 ـ الموافق ل : 8 يوليو ـ 1980 .

36) قانون رقم : 84ـ09 ـ مؤرّخ في 4 فيبراير ـ 1984 يتعلّق بالتّنظيم الاقليمي للبد
للبلد (استدراك) الجريدة الرّسمية ـعدد : 19 ـج ج د ش ـ الموافق
8 مايو 1984 .

37) أمر رقم : 76ـ 85 المؤرّخ في 23 أكتوبر سنة 1976 ،يتضمّن تعديل الأمر
رقم : 67 ـ 24 المؤرّخ في 18 يناير 1967 المتضمّن القانون البلدي ـ الجريدة
الرّسمية ـعدد : 86ـج ج د ش ـ الموافق 27 أكتوبر سنة 1976 .

38) أمـر رقم : 75ـ 58 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975 ،يتضمّن القانون المدني ـ
الجـــــريدة الرّسمية : عدد : 78ـج ج د ش ـ الموافق 30سبتمبر 1975 .

39) مرسوم مؤرّخ في 3 نوفمبر 1984 ،يتضمّن حـل كلّ من :
ـ المجلس الشّعبي البلدي ،لواد الشّرفاء ـ ولاية الشلّـف .

- المجلس الشّعبي البلدي دحموني - ولاية تيترت
- المجلس الشّعبي البلدي لبلدية جانيت - ولاية اليزي
الجريدة الرّسمية - عدد : 55 - ج ج د ش - الموافق ل: 4 نوفمبر 1984 .

40) مرسوم رقم : 335 - مؤرّخ في 10 - 11 / 1984 ، يتضمّن استدعاء مجموع الناخبين في انتخابات المجالس الشّعبية البلدية - الجريدة الرّسمية - عدد : 56 - ج ج د ش - الموافق ل: 10 / 11 / 1984 .

41) مرسوم مؤرّخ في : 1 ديسمبر 1984 ، يتضمّن حلّ كل من :
- المجلس الشّعبي البلدي لبرج الكيفان - ولاية الجزائر .
- المجلس الشّعبي لبلدية القبّة - ولاية الجزائر .
الجريدة الرّسمية - عدد - 65 - ج ج د ش - الموافق ل: 12 / 12 / 1984 .

4 - بعض الكتب في المنهجيّة .

42) د . عمّار بوحوش - دليل الباحث - المنظّمة العربية للعلوم الادارية - 1981 .

43) - تيودور كايلوف - ترجمة نجاة عياش - البحث السّسيولوجي - لبنان - دار الفكر الجديد - 1979 .

44) ثريا عبد الفتّاح - منهج البحوث العلميّة .

45) عارف محمّد - المنهج في علم الاجتماع في ضوء التّكامل المنهجي .

46) عبد الرّحمان عائشة - مقدّمة في المنهج .

5 ـ صحـــــف ومجـــلاّت :

47) المجاهد (مجلّة أسبوعية عربية) ـ اللّسان المركزي لحزب جبهة التّحرير الوطني ـ عدد : 1258 ـ الموافق ل: 14/ سبتمبر /1984 .

48) المجـــاهد (مجلّة أسبوعية عربية) اللّسان المركزي لحزب جبهة التّحرير الوطني ـ عدد : 481 ـ الجزائر ـ 1969 .

49) المجاهد (مجلّة أسبوعية عربيّة) ـ اللّسان المركزي لحزب جبهة التّحرير الوطني ـ عــدد : 352 ـ الموافق ل: 29/ جانفي / 1987 .

50) الشّعب (جريدة يومية وطنيّة) ـ عـدد : 5007 ـ الجزائر ـ الموافق : ل : 10/ 12/ 1979 .

ثـــانيـــا : "المـــراجـع باللّغة الفـرنسـّـــــــة !

================

1 ـ الكتـــب والمولّفـات .

51 - ANDRE DE LAUBADERE - traite de droit administratif 7ème édition - Paris 1976.

52 - CHARLES DEBBACHE - institutions administratif 2ème édition - Paris 1972

53 - EISBN MANNE CHARES - Cours de droit administratif Paris 1949

54 - M. WALINE - traite de droit administratif - Paris 1963.

2 ـ مجـــلات متخصّصـة .

55 - AHMED MEDEGHRI - tenue des collectivités locales. première annee - N°1 - Janvier - février - Mars. Algérie - 1967.

56 - PAUL BERNARD - noteh et étude documentaire - N° 4711 et 4712 - 1984

3 - رســائــل جــامعيّـــــة (دكتراه دولة)

=================

57 - BENAKEZOUH - C. la décentralisation en Algérie - alger - 1978 (thése)

58 - Thiry MICHALON - les collectivités locales algérienne d'hier a aujourd'hui (these) e:: proven nce - 1976.

59 - R. MASPETIOL ET..LAROQUE - la tutelle administratif 2ème edition - Paris 1972.

الملحق الأول

يتضمن مجموع النصوص القانونية والتشريعية .

الباب الأول

أمر رقم : 67-24 مؤرخ في : 18/جانفي 1967

يتضمن القانون البلدي .

ينـايــر سنــة 1967 يتضمــن القانون البلــدي

المــادة 3 :

ان التعــديل في الحدود الا قليميــة للبلديــات المتمثل فــي فصل جزء من دائرة بلدية ما لضمه الى بلدية أخرى ، يجري بعد استطلاع رأي المجالس الشعبيــة البلديــة المعنية بموجب مرسوم يصدر بناء على تقريــر وزيــر الداخليــة .

المــادة 7 :

اذا نجم عن جميع حالات دمج بلديات أو تجزئتها تحويــل في تبعيــة سكانهــا فتحــل المجالس الشعبيــة البلديــة بحكــم القانون.

ويمكــن أن تجري انتخابات جديدة في مهلة اقصاها شهران.

ويتولى من ثم تسيير شوءون البلدية مجلس موءقت موءلــف من أعضاء يعينهم عامل العمالة الى حين تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد .

يتألف المجلس الموءقت المنصوص عليه في الفقرة السابقة من خمسة أعضاء في البلديات التي تضم أقل من ٠٠٠ ر ٠ 2 ساكن ، ويســوغ رفع عــدد الاعضــاء الى أحد عشر في البلديات التي تضم أكثر من ٠٠٠ ر ٠ 2 ساكن.

المــادة 9 :

تحســم النزاعات الناشئة حول تحديد البلديات من قبل عامل العمالة عندما تتعلــق ببلديــات تابعــة لنفس العمالة ومن قبل وزير الداخلية عندمــا تتعلق ببلديات تابعة لعمالتيــن فأكثــر.

المــادة 14 :

تحــدث نقابة البلديات بموجــب قرار :

1 ـ من عامــل العمالــة بالنسبة للبلديات التابعة لعــمالــة واحــدة ،

2 ـ مــن وزيــر الداخليــة بالنسبــة للبلديــــات التابعة لعمالتيــن فأكثــر .

المــادة 17 :

ان النقابــات البلديــة هي موءسســات عمومية ذات شخصية مــدنيـــة .

تطبق القواعد الخاصة بالوصاية والمحاسبة وبصورة عامة بادارة البلديات على نقابة البلديات والمصالح التي تتولى ادارتها .

ان شروط صحة مداولات لجنة البلديات وابطالها وبطلانها بحكم القانون وشروط الطعن فيها هي المحددة لمداولات المجالس الشعبية البلدية .

المادة 55 :

كل نائب بلدي يصبح لسبب طارئ بعد انتخابه في حالة من حالات عدم قابلية الانتخاب المنصوص عليها في المواد السابقة يصرح فورا باستقالته من نيابته من قبل عامل العمالة .

المادة 90 :

كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيحا ، فانه يجوز - بعد تكليفه بتقديم ايضاحاته - التصريح باستقالته من قبل عامل العمالة ، الا اذا طعن في ذلك خلال عشرة أيام من التبليغ، أمام المحكمة المختصة .

المادة 91 :

يجب توجيه كل استقالة يقدمها نائب بلدي برسالة مضمونة الى الرئيس الذي يرفعها في الحال الى عامل العمالة بعد اخبار الهيئة التنفيذية البلدية . وتصبح هذه الاستقالة نهائية ابتداء من تاريخ علم الوصول بها الصادر من عامل العمالة والا فبعد شهر واحد من تاريخ رفعها .

المادة 92 :

كل نائب بلدي ، يصبح في وضع لا يسمح له بتاتا بمتابعة نيابته على الوجه المشروع بسبب أفعال طارئة بعد انتخابه يجوز ابعاده من المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم .

المادة 102 :

تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مدوالات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته
- المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم .

المادة 103 :

يصرح عامل العمالة بالبطلان بحكم القانون بوجب قرار معلل .

ويجوز لعامل العمالة في كل وقت أن يقرر هذا البطلان ، كما يجوز للأطراف المعنيين أن يقترحوه أو يعارضوا فيه .

المــادة 104 :

تتبطل الأبطال القرارات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة فيها أما شخصيا وأما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع .

المــادة 105 :

يقرر عامل العمالة الأبطال بموجب قرار مسبب ، ويمكنه اثارة الأبطال في مهلة خمسة عشر يوما ابتداء من يوم ابداع محضر المداولة في دار العمالة .

ويسوغ طلب الأبطال من كل شخص يعنيه الآمر ومن كل مكلف بالضريبة أو ساكن في البلدية وذلك في مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ المداولة . ويبت عامل العمالة في الطلب في مهلة ثلاثين يوما .

لمــادة 106 :

يجوز للمجلس الشعبي البلدي ولكل شخص آخر يعنيه الأمر أن يطعن في قرار عامل العمالة وفقا للأنظمة النافذة .

المــادة 107 :

تنفذ قرارات مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرين يوما من ايداعها لدى دار العمالة .

غير أن المداولات التي لا تنفذ الا بعد المصادقة عليهامن السلطة العليا المسوءولة ، هي المداولات التي تتناول المواضيع التالية :

1 - الميزانيات والحسابات وكل ما يوءسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والاداءات والرسوم .

2 - نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية ،

3 - القــروض

4 - عدد المواظفين وأجورهم .

5 - قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو الموءسسات أو المصالح البلدية .

6 - محاضر المزايدات والمناقصات .

وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل .

المــادة 108 :

تعتبر المداولة مصدقا عليها عندما ترفع الى عامل العمالة ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يومامن تاريخها .

واذا رفض عامل العمالة المصادقة على مداولة ما ، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية .

المـادة 109 :

ان المداولات التي تقتضي مصادقة الوزير المختص أو المصادقة بمرسوم بموجب التشريع الجاري به العمل ، تصبح كذلك قابلة للتنفيذ بحكم القانون ، اذا لم يصدر مقرر المصادقة عليها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ ايداعها لدى دار العمالة .

المـادة 110 :

ان النائب البلدي المتوفي أو المستقيل أو المبعد يخلف في مهامه بالمرشح الوارد اسمه في الجدول المشار اليه في المادة 35 بعد آخر مرشح منتخب .

ويجري هذا الابدال بموجب قرار من عامل العمالة .

المـادة 111 :

الا أنه يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله على اثر الشغور المتتابع ، والاستقالة وكل سبب أخر ، وعندما يترتب عن الحالات المنصوص عليها في المادة 110 ابدال أكثر من ثلث النواب .

ويتم التجديد بقرار من وزير الداخلية .

المـادة 112 :

لا يجوز حل المجالس الشعبي البلدي الا بموجب مرسوم .

ويجري ايقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من عامل العمالة .

المـادة 113 :

في حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضائه العاملين ، يعين عامل العمالة بقرار منه مجلسا موءقتا يكلف بتسيير شوءون البلدية في الأيام العشرة التالية للحل أو لقرار التجديد أو قبول الاستقالة .

المـادة 114 :

يحدد عدد الأعضاء الذين يوءلفون المجلس الموءقت بخمسة في البلديات التي لا يجاوز عدد سكانها ..., . 2 نسمة .

ويجوز رفع هذا الحد الى أحد عشر في البلديات التي يجاوز عدد سكانها ...,.2 نسمة .

المـادة 115 :

تجري انتخابات جديدة في مهلة أقصاها شهران من أجل ابدال المجلس الشعبي البلدي المنحل أو المستقيل أو المقرر تجديده بكامله ، ولا يمكن أن تجري هذه الانتخابات قبل أربعة أشهر من التجديد العادي للمجلس الشعبي البلدي .

تنقضي مهام المجلس الموءقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد .

ترسل القرارات الصادرة فورا الى عامل العمالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المادة 131 :

لا تنفذ القرارات البلدية التى تتضمن أنظمة دائمة الا بعد شهر من ارسالها.

يبطل عامل العمالة كل قرار صادر مخالفة لقانون أو لأمر أو لمرسوم.

ويسوغ له لأسباب تخل بالنظام العام الايقاف المواقت لتنفيذ القرارات البلدية.

المادة 132 :

يجوز لعامل العمالة في حالة الاستعجال ، الأذن بالتنفيذ الفوري لقرارات البلدية.

المادة 175 :

يجوز للدولة أو البلديات المصرح بمسوءوليتها أن تمارس الطعن تجاه الفاعلين والمشتركين في الاخلال بالنظام.

المادة 176 :

ان الدعاوي التي يمكن أن تنجم عن تطبيق المواد المذكورة أعلاه ترفع أمام المجالس القضائية.

المادة 179 :

ان البلديات مسوءولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه وروءساء المجالس الموءقتة ، والنواب البلديون المكلفون بوكالة خاصة وأعضاء المجالس الموءقتة وموظفو البلدية حين قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها.

المادة 180 :

يمكن للبلديات مع ذلك أن تمارس الطعن أمام الجهات القضائية المختصة تجاه مرتكبي هذه الأخطاء.

المادة 188 :

للموءسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض المهبات والوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شرط أو تخصيص عقاري.

فالمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو بالرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة .

المادة 205 :

يجوز لعامل العمالة أن يسحب اذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية اذا أسفر عن عجز من شأنه أن يعرض توازن مالية البلدية للخطر وذلك بعد مراعاة استهلاك التجهيزات.

المادة 208 :

ان أحداث أية مقاولة بلدية وتكوين طريقة تسيرها يجب أن يصادق عليهما من قبل عامل العمالة بعد أخذ رأي الوزير المختص . وان الميزانيات والحسابات السنوية الخاصة بهذه المقاولات . يجري ابلاغها الى عامل العمالة بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي البلدي.

المادة 209 :

يسوغ لعامل العمالة حل مقاولة بلدية اذا أسفر استغلالها عن ظهور عجز من شأنه أن يعرض مستقبل المقاولة للخطر وذلك بعد أخذه بعين الاعتبار استهلاك التجهيزات.

ويخول قرار الحل للبلدية ما للمقاولة وما عليها من أموال.

المادة 233 :

اذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل اجراء أحد الاجراءات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والانظمة جاز لعامل العمالة اجراء ذلك بحكم القانون اذا طلب منه ذلك.

المادة 234 :

عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في بلدية أو عدة بلديات مجاورة فيجوز لعامل العمالة أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ التدابير الضرورية .

المادة 249 :

ان السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداخيل المقيدة فيها . غير أنه لا يجوز لها أن تضيف نفقات جديدة الا اذا كانت الزامية .

المادة 250 :

اذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة ، فان

السلطة التي تضبط هذا التوازن ترجعها في غضون الخمسة عشر يوما من استلامها الى الرئيس الذي يطرحها من جديد للمداولة فيها على المجلس الشعبي البلدي وذلك في العشرة الأيام التالية لا ستلامها .

واذا صوت عليها مجددا بدون توازن فتتولى السلطة المختصة ضبطها .

ويسرى نفس الاجراء ، اذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ ارجاعها من قبل هذه السلطة .

المادة 251 :

اذا تبين من تنفيذ الميزانية عجز ما ، فيتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لازالة هذا العجز وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الاضافية الخاصة بالدورة التالية .

واذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي اجراءات الضبط الضرورية ، جاز للسلطة التي تضبط الميزانية اتخاذها وتقريرها .

ويسوغ لهذه السلطة أن تأذن بتغطية العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر .

البـــاب الثـــــــــانـــي

قـــانون رقـم : 81ـ09ـ مؤرّخ في / 4 / يوليو سنة 1981/

يعدّل ويتمّـــم الأمـر رقم : 67ـ24ـ المؤرّخ فـي 18/جانفي /

1967/ والمتضمّـــن القانون البلدي .

الموافق 4 يوليو سنة 1981 يعدل ويتمم الامر رقم 67 ـ 24 المؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي.

" المادة 7 : في حالة دمج أو تجزئة البلديات المنجر عنهما تحويل السكان اداريا ، تحل المجالس الشعبية البلدية بحكم القانون .

- تنظم انتخابات جديدة ، في أجل أقصاه شهران مع مراعاة أحكام المادة 115 أدناه،
- يسير شؤون البلدية ، مجلس مؤقت يعين الوالي أعضاءه بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي.
- يستمر المجلس المؤقت في أداء مهمته الى غاية تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد.
- يتكون المجلس المؤقت من خمسة أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل سكانها عن 20.000 نسمة ومن أحد عشر عضوا في البلديات التي يزيد سكانها على 20.000 نسمة ".

" المادة 82 : لا تصح مداولات المجلس الشعبي البلدي الا بحضور أغلبية أعضائه العاملين . واذا لم تتوفر الأغلبية ، يدعى المجلس للاجتماع مرة ثانية خلال خمسة أيام وتكون المداولات بعد ذلك صحيحة مهما كان عدد الحاضرين ".

" المادة 92 : كل منتخب في مجلس شعبي بلدي يرتكب خطأ جسيما ، سواء أكان اخلالا بمهمته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه ، يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي مدة لا تتجاوز شهرا . ويمكن أن يمدد مفعول هذا الاجراء الى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية ، بناء على اقتراح يتقدمه الوالي مرفقا برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي.

غير أنه اذا تعرض الى متابعة جزائية يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه ".

" المادة 92 مكرر : في حالة اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي ، يجتمع المجلس وجوبا لابداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها الى العضو المعني .

/.

يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته الى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي.

يتم الاقصاء بموجب مرسوم ".

" المادة 94 مكرر : تنشيء الدولة هيئات تقنية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .
تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ."

" المادة 105 : للوالي أن يلغي المداولة بقرار مسبب ويمكنه أن يبطل هذا الالغاء خلال خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ ايداع محضر المداولة لدى الولاية .

كما أنه يمكن لأي شخص معنى أن يطلب الالغاء خلال خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ المداولة .

ويبت الوالي في الأمر خلال ثلاثين يوما ".

" المادة 109 : ان المداولات التي تتطلب المصادقة عليها من الوزير المختص أو بموجب مرسوم تصبح نافذة بحكم القانون، اذا لم يصدر أي قرار في شأنها خلال شهرين ابتداء من تاريخ ايداعها".

" المادة 110 : في حالة وفاة أو استقالة أو اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي يستخلف وفقا لأحكام المادة 87 من القانون رقم 80 - 08 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1400 الموافق 25 أكتوبر سنة 1980 والمتضمن قانون الانتخابات".

" المادة 111 : يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله اذا اقتضت أحكام المادة 110 أعلاه استخلاف أكثر من نصف أعضائه . ويتم التجديد بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح من وزير الداخلية ".

" المادة 135 : يضع المجلس الشعبي البلدي مخططه الخاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه .
وتحدد وفقا للمخطط الوطني للتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية ويقرر الوسائل الخاصة بانجازها .
يحدد كل من وزير الداخلية ووزير التخطيط والتهيئة العمرانية ، قوائم المخططات البلدية للتنمية".

" المادة 136 : يشارك المجلس الشعبي البلدي في اعداد المخطط الوطني للتنمية وفي تنفيذه .

/.

ولابد لكل مشروع يقع انجازه على عاتق الدولة أو أية جماعة عمومية أخرى ، عبر تراب البلدية ، أن يحصل مسبقا على موافقة المجلس الشعبي البلدي.

واذا حصل اعتراض يحتكم في ذلك الى وزير الداخلية ، والوزير المكلف بالتخطيط والتهيئة العمرانية".

"المادة 138 : يشارك المجلس الشعبي البلدي في نطاق صلاحياته ، في توجيه مجموع أنشطة القطاع الاشتراكي الموجود عبر تراب البلدية وفي تنسيقها ومراقبتها.

ويساعد في التكوين واقامة هيئات تسيير المؤسسات أو المستثمرات الموجودة في تراب البلدية.

ويعلم السلطات العليا المختصة بكل تسيير سيء ويقدم لها ، عند الحاجة ، أي اقتراح من شأنه أن يحسن انتاجية مختلف القطاعات ومردودها.

ويمكنه أن يتخذ أي اجراء تحفظي في حالة الاستعجال ، من شأنه أن يحافظ على أملاك مؤسسات القطاع الاشتراكي".

" المادة 156 : يضع المجلس الشعبي البلدي في اطار مخطط التهيئة الخاص بالبلدية مخططا توجيهيا للعمران أو اذا تعذر ذلك ، مساحة تعمير موقتة لكل تجمع من التجمعات السكانية الحضرية بالبلدية.

يخضع كل من المخطط الترجيهي للعمران ومساحة التعمير الموقتة لمصادقة الوالي باستثناء التجمعات التي تعد مقرا للولاية وكذا التجمعات التي يفوق عدد سكانها 000. 200 نسمة التي تكون المصادقة عليها عليها تابعة لاختصاص وزير الداخلية والوزير المكلف بالتعمير".

" المادة 156 مكرر 3 : يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في القانون.".

" المادة 158 : يتولى المجلس الشعبي البلدي تسيير الاملاك العقارية الواقعة في تراب البلدية التي تضعها الدولة تحت تصرفه ، كما يسهر على ذلك طبقا للتشريع الجاري به العمل".

" المادة 159 مكرر 1 : يشارك المجلس الشعبي البلدي ، في المخطط الوطني للتمية الطبية الاجتماعية ويحقق بمساعدة الدولة ماليا وحسب المعايير التقنية الوطنية ، المشاريع المخططة التي تتعلق بمراكز الصحة والعيادات المتعددة الخدمات."

للموءسسات العمومية البلدية أن تقبل
أو ترفض الهبات والوصايا التي تمنح اياها
دون أعباء أو شروط أو تخصيص عقاري.
واذا كانت الهبات مثقلة بالأعباء أو الشروط أو التخصيص
العقاري فان المجلس الشعبي البلدي هو الذي يأذن بقبولها أو رفضها
عن طريق المداولة".

" المادة 200 :

تنشأ المصالح العمومية ذات الطابع الاداري عن طريق
مداولة المجلس الشعبي البلدي ومصادقة الوالي
عليها قانونا".

" المادة 202 :

تعد المصالح العمومية التي تستغلها البلديات
أو موءسسات البلديات مصالح ذات صبغة اقتصادية
اذا كان هدفها صناعيا أو تجاريا .
وتنشأ هذه المصالح بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي ومصادقة
الوالي عليها ويجب أن تشتمل على ايرادات موازنة لنفقاتها".

" المادة 207 :

المقاولات البلدية هي الوحدات الاقتصادية التي
أنشأها المجلس الشعبي البلدي لتحقيق مخططه
للتنمية المحلية .
وتتمتع المقاولات البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

" المادة 209 :

يجوز للوالي أن يحل مقاولة بلدية أو مقاولة بلدية
مشتركة ، اذا أسفر استغلالها عن عجز من شأنه
أن يعرض مستقبلها للخطر بعد أخذ تكاليف التجهيزات
بعين الاعتبار.
ويخصص للمقاولة وما عليها للبلدية بقرار حلها ".

" المادة 211 :

تصب أرباح المقاولات البلدية أو المقاولات البلدية
المشتركة في ميزانية البلدية ، بعد خصم
احتياطات التمويل الذاتي ، الذي يحدد مبلغه المجلس
الشعبي البلدي ، ويصادق عليه الوالي ".

/.

" المـادة 219 :

يمكن البلديات أن تنشيء موءسسات عمومية
تتمتع بالشخصية المعنوية والأستقلال
المالي لتسيير مصالحها العمومية .

تحدد القواعد الخاصة بالنظام الاداري والمالي لهذه الموءسسات طبقا للتنظيم الجاري به العمل".

ويصادق الوالي على انشاء هذه الموءسسات".

" المـادة 242 :

اذا لم تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الوسائل المتوفرة لديه بمكافحة الكوارث والجوائح بفعالية ، يتعين عليه أن يخطر الوالي ويستنجد بأعوان الحماية المدنية الموجودين في مركز النجدة الذي تنتمي اليه البلدية .

وعليه أن يتخذ الأجراءات العاجلة ، لضمان مساعدة القادرين من سكان البلدية بعتادهم عن طريق التعبئة".

" المـادة 266 :

يكون للبلديات صندوق بلدي للضمان والتضامن .

وتدير هذا الصندوق موءسسة عمومية تحدد شروط تنظيمها وسيرها بموجب مرسوم ".

" المـادة 267 :

يهدف الصندوق البلدي للضمان والتضامن الى ما يلي :

- تشجيع العمل التضامني بين البلديات.
- ضمان تحصيل البلديات كامل جبايتها التقديرية في مجال الضريبة المباشرة المحلية .
- مباشرة المهام المنوطة بالبلديات وانجازها لحسابها ، ولا سيما :

1 - المساهمة في تحقيق تخصيص أدق للموارد الجبائية عن طريق المنح والاعانات قصد ضمان توازن الميزانيات المحلية .

2 - المساهمة في تطوير البلديات في اطار مخططاتها الخاصة بالتجهيز والأستثمار.

3 - مباشرة أي عمل دقيق وخاص بتكوين أعوان الادارة المحلية والموءسسات والمصالح العمومية المحلية " .

البــــــاب الثـــــــالــث

قـــــانون رقـــم: 69ـ38ـ المؤرخ في ١ 1969

والمتضمّـــــن قانون الولايـــــة .

المادة الأولى : الولاية هي جماعة عمومية أقليمية ذلك شخصية معنوية و استقلال مالي . ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية . و هي تكون أيضا منطقة ادارية للدولة .

المادة 141 : يتولى المجلس التنفيذى ، ضمن الشروط المحددة بالقوانين و الأنظمة و تحت سلطة الوالي ، ما يلي :

- ممارسة الوصاية و المراقبة الادارية على الجماعات المحلية ، و المؤسسات والهيئات العمومية في شأن نشاطاتها التي تتعدى نطاق الولاية .

- مراقبة مجموع نشاطات القطاع المسير ذاتيا و الشركات الوطنية القائمة على تراب الولاية .

المادة 142 : يكلف المجلس التنفيذى للولاية في نطاق التوجيهات الصادرة اليه من الحكومة و الخاصة بوضع تطبيق المخطط الوطني للتنمية ، بما يلي :

- جمع كافة الاستعلامات أو الاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على وضع المخطط ، و ذلك من قبل الجماعات المحلية و المصالح الادارية المدنية للدولة على مستوى الولاية ،

- السهر على حسن تنفيذ الأشغال المتممة بعنوان المخطط و تنسيق انجازه .

- الاعلام عن رأيه في شروط انجاز و سير العمليات ذات الصبغة الوطنية أو الجهوية و المقرر انجازها في الولاية ، و في تأثير هذه العمليات على النشاط الاقتصادى و الاجتماعي للولاية .

المادة 151 : يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و الأنظمة ، و هو مكلف بتطبيق عمل الحكومة في الولايـــة .

المادة 153 : يتخذ الوالي بموجب قرار ، التدابير الخاصة التنظيمية أو الفردية التي يراها ضرورية ، لممارسة المهام المشار اليها في المادة السابقة طبق القوانين و الأنظمة الجارى به العمل .

ان قرارات الوالي قابلة للتطبيق بمجرّد نشاطها في مجموعة القرارات الولاية أو تبليغها دون المساس بالطرق الطعن المنصوص عليها في التشريع .

المادة 161 :

يقوم الوالي باخبار كل وزير معني بموجب تقرير عن كل قضيّة هامّة تتعلّق بالنّشاط السيّاسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي للولاية وعند اللزوم فانّه يطلب من السلطة القيام بالتفتيشات أو تحقيقات الضّروريّة لتسوية الأوضاع الخاصة .

البـــــاب الرابـــــــــع

قـــانون رقـم رقم : 81ـ02ـ مؤرّخ في 14/ فبراير / 1981/

يتضمن تتميم الأمر رقم : 69ـ38ـ المؤرخ في 23/ مايو / 1969

والمتضمّـــن قانون البلديـــة .

... المؤرخ في ... ربيع الثاني عام 1401

الموافق 14 فبراير سنة 1981 يتضمن تعديل و تتميم

الامر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الاول عام 1389

الموافق 23 مايو سنة 1969 و المتضمن قانون الولاية .

المادة 85: يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يقرر انشاء واستغلال اية وحدة ذات طابع سياحي أو محطة للمياه المعدنية تتجاوز امكانيات البلديـــة .

المادة 136 مكرر 1: يمارس الشعبي الولائي وظيفة المراقبة الشعبية على مستوى الولايـــة وفقا لتعريفها في الميثاق الوطني و الدستور وطبقا لاحكام هذا القانـــون .

المادة 136 مكرر 2: يحوي المجلس الشعبي الولائي ، في اطار ممارسة وظيفة المتعلقـــة بالمراقبة ، التحريات في :

- المصالح العمومية ذات الطابع الاداري و الصناعي و التجاري التي تسيرها الولايـــة ،
- المؤسسات و الهيئات المحلية المتنوعة ، المكلفة بتطبيق برامج التنميـــة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في الولايـــة ،
- الهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة عبر تراب الولاية و الخاضعة لوصاية الـــدولـــة ،
- الوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الوطني العاملـــة عبـــر تـــراب الولايـــة ،

تحـــدد كيفيـــات تطبيـــق هذه المادة بمرســوم .

المادة 136 مكرر 3: تستثنى من مجال مراقبة المجلس الشعبي الولائـــي :

- مصالـــح العـــدالـــة ،
- هيئـــات الحـــزب ،
- مصالح الجيش الوطني الشعبـــي
- مصالح الامن العمومـــي .

المادة 136 مكرر 4: يستهدف التحري الذي يدخل في اطار وظيفة المراقبـــة :

- تقييم فعالية المؤسسات و الهيئات العمومية في بلوغ أهدافهـــا ،
- الحرص على تطبيق القوانين و الانظمة السارية المفعول تطبيقا صحيحـــا على صعيد الولاية ، لاسيما النصوص المتعلقة بالثروة الزراعية و التسيير الاشتراكي المؤسسات و التجارة و الاسعار و الامن و النظافة العمومية ،
- تقييم فعالية عمل مؤسسات القطاع الاجتماعي التربوي على مستوى الولايـــة ،

.../...

... التسيير للنشاطات الادارية والاقتصادية والاجتماعية
والثقافيـة في الـولايـــة .

المــادة 136 مكـــرر5 : يمارس المجلـــس الشعبي الولائي وظيفة المراقبة عن طريـــق لجنـــة مراقبـــة مؤقتـــة واحـــدة أو أكثـــر .
وعلى السلطات الولائية أن توفر للجنة المراقبة الوسائل الضرورية للقيام بمهمتهـــــــا .

المــادة 136 مكـــرر6 : ينتخب المجلس الشعبي الولائي أعضاء لجنة المراقبة بناء على لائحـــة مقدمـــة من 10 أعضاء على الاقل أو باقتـــراح من مكـــتب المجلس .
من بينهم مكـــتبا مكونا من رئيس ونائب رئيس ومقـــرر .
لا يجـــوز لاصحـــاب المبادرة أن يكونوا أعضاء في لجنة المراقبة .

المــادة 136 مكـــرر7 : تقدم لجنة المراقبة الى المجلس الشعبي الولائي نتائج تحرياتها خلال ثـــلاثة أشهـــــــر .
يمكـــن تمديد هذا الاجل عند الاقتضاء الى ثلاثـــين يـــومـــا .

المــادة 136 مكـــرر8 : تتضمن تقارير المراقبة مجموع العناصر الضرورية لتقييم التسيير المراقب وتشتمل خاصة على مايلـــي :
- المعلومات المتعلقة بوضعية المصالح العمومية والمؤسسات أو الهيئـــات الاخـــرى المراقبة ، وظـــروف تسييـــرهـــا ،
- كل تقييم لفعالية التسيير المراقب ،
- التوصيات التي ترمي الى تدارك النقائص المعاينة وتحسين الانتاجية ونوعية الخـــدمـــات ،
- اقتراح أي اجراء عاجل من شأنه أن يحمي الثروة المالية للجماعات المحلية أو المؤسســـات أو المزارع المسيرة ذاتيا أو الهيئات التعاونية التابعـــــة القطـــاع الاشتراكـــي .

المــادة 136 مكـــرر9 : تقدم لجنة المراقبة تقريرها مرفقا بتطبيق أو ملاحظات القائـــم بالتسييـــر المراقب الى المجلس الشعبي الولائي الذي يمكـــنه بعـــــــد المناقشة في جلسة مغلقة اقرار مضمونه أو رفضه أو طلب استكمـــال معلومات عنـــد الاقتضـــاء .
وللمجلـــس الشعبي الولائي في حالة رفض التقرير ، أن يكون لجنة جديدة للمـــــراقبـــــة .

المــادة 136 مكـــرر10 : يوجه تقرير المراقبة ، فور أن يقره المجلس الشعبي الولائي ، الى السلطة السلمية أو السلطة الوصية على التسييـــر المراقب لاتخاذ الاجـــراءات اللازمـــة .
كمـــا يوجه التقرير للاطلاع الى :
- مكتب المجلس الشعبي الوطني ،
- مجلـــس التنسيـــق الولائـــي .

.../...

المادة 136 مكرر 11: يجب على السلطات المعنية التي توجه اليها تقارير المراقبة، أن تطلع المجلس الشعبي الولائي خلال شهرين على الاكثر على التدابير التي اتخذت .

المادة 136 مكرر 12: اذا لم تحتتبع نتائج لجنة المراقبة بأي اجراء من السلطات المعنية ، جاز للمجلس الشعبي الولائي أن يرفع الامر الى :

- مجلس المحاسبة ،
- مكتب المجلس الشعبي الوطني
- مجلس التنسيق الولائي ،

المادة 136 مكرر 13: يعاقب ، طبقا لاحكام المادة 236 من قانون العقوبات ، كل شخص يهدد عضو لجنة مراقبة أو يضغط عليه قصد حمله على التخلي عن القيام بمهمته أو التغيير في مضمون معاينة .

تطبق نفس العقوبة على كل من يحاول الضغط على الاشخاص الذين استمعت اليهم لجنة المراقبة أو الذين أمدوها بالمساعدات المادية أو التقنية أو تعهد يدهم

المادة 136 مكرر 14: يتعين على كل شخص ترى لجنة المراقبة فائدة في الاستماع اليه ، الامتثال لطلباتها على أن تحيط السلطة السلمية أو السلطة الوصية علما بذلك . كل شخص يرفض استقبال لجنة المراقبة أو يخفي الحقائق عنها أو يعرقل أعمالها أو يرفض الادلاء بالمعلومات التي تطلبها ، يعاقب طبقا لاحكام المادة 97 من قانون الاجراءات الجزائية .

البـــــاب الخــــــامـــــس

قـــانون رقـم : 80ـ08ـ مـؤرّخ في 25/ أكتوبر/ 1980

المتضمّـــــن قانـــون الانتخـــابـــات .

1400 الموافق 25 أكتوبر سنة 1980 يتضمن قانون

الانتخابات.

============

المادة 63 :

ينتخب المجلس الشعبي الوطني والمجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات.

المادة 64 :

تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين.

المادة 65 :

تجري انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني في ظرف الثلاثين يوما السابقة لانقضاء المدة النيابية.

المادة 66 :

ينتخب أعضاء كل مجلس شعبي من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني.

تشتمل هذه القائمة على عدد من المرشحين يساوي ضعف المقاعد المطلوب شغلها.

لا يمكن للناخبين أن يصوتوا الا على المرشحين المذكورين في القائمة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه القائمة.

المادة 86 :

اذا تعين تعويض مجلس شعبي بلدي تم حله أو استقال أو تقرر تجديده الكامل طبقا للمواد من 111 الى 115 من القانون البلدي يستدعى الناخبون بموجب مرسوم يصدر 60 يوما قبل تاريخ الانتخابات.

غير أنه لا يمكن أن تجرى هذه الانتخابات في فترة زمنية تقل عن أربعة (4) أشهر من تاريخ التجديد العادي.

/.

المادة 87 :

كل منتخب بلدي يصبح بسبب وقائع حدثت أو اكتشفت بعد انتخابه في احدى الحالات المنصوص عليها في المادتين 77 و 79 أو يصبح في احدى حالات عدم الأهلية التي تسقط صفة الناخب يقال من نيابته بموجب قرار من الوالي بعد استشارة مجلس التنسيق الذي يستمع للمنتخب المعني.

ويتم استخلافه بموجب قرار من الوالي بالمرشح الوارد اسمه ، بالجدول المشار اليه في المادة 67 أعلاه ، مباشرة بعد آخر مرشح منتخب.

البـــــاب السّــــــادس

قـــانون رقـم : 80ـ04ـ مؤرّخ في أوّل مارس/ عــام 1980

يتعلّق بممارسة وظيفــــة المراقبة من قبل المجلس الشّعـبي

الـــــــوطنـــــي .

عـام 1400 الموافـق أول مارس سنة 1980 يتعلـــق بممارســة وظيفـــة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطنـي.

=====

=====

المـادة الأولى :

يحدد هذا القانون موضوع ومجال تطبيق ، وكيفيات ممارسة وظيفـــة المراقبة المسندة للمجلـس الشعبي الوطني وفقا للميثاق الوطني والدستور ، وفـــي اطـار التوجيهـات العامة لقيــادة البـلاد.

المـادة الثانيـة :

تهـدف مراقبة المجلس الشعبي الوطني خاصة الى:

- التحقيق ، على غرار الموءسسات الوطنية الملائمة الأخرى ، من أن ممارسة الموءسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيـم المعمول بهما والقرارات والتعليمات الصادرة عـن الدولـــة .

- التأكد من التسيير السليم للأقتصاد الوطنية وبصفة عامة ،من صيانة وتنميـــة الثورة الوطنية في جو يسـوده النظام والوضوح والمنطق.

- السهـر على تفادي النقائص ومظاهـر الاهمال والأنحرافات ،

- السهـر على ازالة التلاعب بأموال الدولـة واختلاسهـا وكذلك المساس بالثورة الأقتصادية للأمـــة .

- السهر على ازالة أنماط السلوك الماسيـــة لكرامـة المواطن أو المخالفـــة للمفهـوم السليـم للمرفـق العـام .

- محاربـة البيروقراطيـة وكل أنواع التباطق الاداري .

يمكـن للمجلـس الشعبي الوطني أن يساهـم بعد موافقـة القيادة السياسيـــة في التحقيـق في اكتساب الثروات غير المشروعـــة .

المـادة الثالثـة :

يمارس المجلس الشعبي الوطني وظيفـة المراقبة التي أوكلهـــــا لـه الدستـور بواسطـة :

أ - المراقبـة السنويـة لاستعمـال الاعتمادات المالية التي أقرت مـن طرف المجلس الشعبي الوطني طبقـا لأحكام المادة 187 من الدستـور .

ب - التحقيـق في كـل قضيـة ذات مصلـحـة عامـة طبقـا للمادة 188 من الدستـور.

ج - مراقبـة الموءسسـات الأشتراكيـة بجميـع أنواعهـا طبقـا للمادة 189 من الدستور.

المـادة الخامسـة :

يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يوءسس في اطار صلاحياتـه لجـنة تحقيـق فـي أي وقـت كان وفي كـل قطاعات النشاط سرء كان هذا عاما أو مختلطـــا أو خاصا بغيـة التحقيق في كـل قضيـة ذات مصلحـة عامـة .

/.

يقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها ، بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقا لمبادئ الميثاق الوطني.

المادة العاشرة :

يتلقى المجلس الشعبي الوطني كل تقرير من شأنه أن يضمن له المعلومات الضرورية لممارسة صلاحياته في مجال المراقبة .

ولهذا الغرض يتلقى مكتب المجلس الشعبي الوطني على الخصوص:

1 - التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط الوطني للتنمية .

2 - التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات ،

3 - التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية ،

4 - التقارير السنوية عن نشاط الموءسسات الاشتراكية وكذا تقرير مجالس العمال للموءسسات والمتعلقة بالمراقبة .

5 - تقارير المجالس الشعبية البلدية والولائية المتعلقة بالمراقبة .

وعلاوة على ذلك يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وللجانه الدائمة أن يرفعوا الى مكتب المجلس الشعبي الوطني أي تقرير يتعلق بمسائل المراقبة .

تبلغ التقارير المشار اليها في الفقرات 1 و 2 و 3 أعلاه من قبل الحكومة .

وتبلغ التقارير المشار اليها في الفقرة 4 أعلاه من قبل السلطات الوصية .

وتبلغ التقارير المشار اليها في الفقرة 5 أعلاه من قبل روءساء المجالس الشعبية البلدية وروءساء المجالس الشعبية الولائية .

المادة الثالثة عشرة :

يمكن للمجلس الشعبي الوطني انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة بمبادرة من رئيس الجمهورية ، الأمين العام للحزب.

المادة الرابعة عشرة :

يتأكد مكتب المجلس الشعبي الوطني من عدم صدور أي حكم قضائي له علاقة بالوقائع التي استوجبت التحقيق أو المراقبة ، عند تاريخ ايداع اقتراح اللائحة .

لا يمكن أن يدفع بالحكم القضائي ضد انشاء لجنة للتحقيق أو للمراقبة عندما يأتي اقتراح اللائحة بوقائع جديدة .

يطلع رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس الجمهورية على ايداع اللائحة ويحيلها على اللجنة الدائمة المختصة طبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ولهذه اللجنة مهلة أقصاها شهر واحد للادلاء برأيها .

المادة 15 :

يعرض اقتراح اللائحة المتضمنة انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة على المجلس الشعبي الوطني ، بموافقة رئيس الجمهورية ، الأمين العام للحزب في اطار جدول أعمال تكميلي عندما تبدي اللجنة الدائمة رأيها خلال انعقاد الدورة .

/.

يتم ابداء الرأي فيما بين الدورتين.

المادة التاسعة عشرة

مع عدم الاخلال بالأحكام الخاصة بالكتمان التام لاسرار الدفاع الوطني ، يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها وكذا من الادارات والأجهزة المختصة تسليم أية وثيقة وأن تطلب كل المعلومات وأن تطلع على كل المستندات المثبتة الضرورية لاداء مهمتها.

وعلاوة على ذلك يمكن أن تجرى تحريات لجنة التحقيق أو المراقبة من خلال المستندات أو في عين المكان.

وفي مجال التحقيق يدفع بهذا الحق في الاطلاع حيال الأشخاص الطبيعيين أو الأعتباريين التابعين للقطاع الخاص أو لقطاع الاقتصاد المختلط.

كما يدفع أيضا بهذا الحق في الاطلاع حيال الأشخاص الطبيعيين أو الأعتباريين من القطاع الخاص أو القطاع الأقتصادي المختلط عندما توجد علاقة معاملة بين هوءلاء الأشخاص والموءسسة الأشتراكية التي تكون محل المراقبة.

المادة الثانية والعشرين :

تتولى لجنة التحقيق أو المراقبة تحرياتها مراعية تمام المراعاة قواعد تسيير وسير الهيئات التي تقع عليها المراقبة ، وكذا صلاحيات المسيرين والسلطات الوصية على هذه الهيئات.

المادة الثامنة والثلاثين :

يبت المجلس الشعبي الوطني في نتائج أعمال لجنة التحقيق أو المراقبة على أثر مناقشة في جلسة مغلقة.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة الى رئيس الجمهورية.

المادة التاسعة والثلاثين :

يبت المجلس الشعبي الوطني في النشر الكلي أو الجزئي لتقرير التحقيق أو المراقبة.

وتستشار الحكومة مسبقا حول ملاءمة هذا النشر.

المادة الواحدة والأربعين :

يطلع الوزير الأول المجلس الشعبي الوطني أثناء جلسة علنية على الأجراءات التي تم اتخاذها على أثر تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة.

البـــــاب السّـــــــابـــع

قـانون رقـم : 80ـ05ـ مؤرّخ في أوّل مارس 1980/ المتعلّق بممارســة وظيفـة المراقبة مـــن طرف مجلـــس المحاسـبة .

عـام 1400 المـوافـق أول مـارس سنـة 1980 يتعلـــق
بممارســة وظيفــة المراقبــة مــن طـرف مجلـــس المحاسبة

==============

المـادة 3 :

يوضـع مجلـس المحاسبــة تحت السلطـة العليـا لرئيـس الجمهوريـة ، وهــو هيئــة ذات صلاحيـات قضائيـة واداريــة مكلفـة بمراقبـة ماليـة الدولــــة والحزب والموءسسات المنتخبـة والمجموعـات المحليـــة والموءسسات الاشتراكيـــة بجميــع أنواعهـــا .

يمكـــن لمجلـس المحاسبـة أن يجـرى مراقبتـه على الموءسسات بجميـــع أنواعهـا التـي تستفيـد من المساعـدة الماليـة للدولـة أو لمجموعـة محليـة أو هيئـــة عموميــة في شكـل مساهمـــة في رأس المـال أو منـح أو قـــروض أو تسبيقـات أو ضمانات.

المـادة 4 :

مــع مراعـاة أحكـام المـادة 47 فقـرة 4 من هـذا القـانون يقاضــــى أمـــام مجلـس المحاسبــة المسيـرون والآمـرون بالصرف ومحاسبــو الهيئـات المشار اليهـا في المـادة الثالثـة (3) أعلاه وكـذا الأعـوان العاملون تحـت اشرافهـم ويتـم ذلـــــك علـــى أســاس مراقبــة حساباتهـــم .

المـادة 5 :

يراقـب مجلس المحاسبة بمختلف الحسابات التي تتضمن مجموع العمليات الماليـة والحسابيــة ويتحــقق مـن دقتهـا وصلحتهـا ونزاهتهـــا .

وهــو مواهـل للقيـام بجميـع التحريات مـن خـلال الوثائـق أو فـــــي عيـن المكـان بصفـة مبا غتـة أو بعـد الاشعـار .

يقيـم مجلس المحاسبة فعالية التسيير المراقب بالرجوع الى المعاييـــر والثوابت المقررة ضمن أهـداف المخـطط وأيضـا بالمقارنـة مـع المعايير الأخـرى للتسييـــر المحـددة على المستـوى الوطنـي أو الـدولي ويبـدي كـل اقتراح أو توصيـة مـن شــأنهـا أن تحـسن التسييـــر المالـي أو الحسابـي للثروة الوطنيـة وأن تزيـد مـن مردود المـرافـــق العموميـــة وانتاجيـة الهيئـات الخـاضعـة لمراقبتهـا .

يتمتع مجلس المحاسبة باستقلالية التسيير.

تضع الدولة تحت تصرف المجلس الوسائل والموارد الضرورية لسيره . ويخضع لقواعد التشريع المعمول بها فيما يتعلق بالمالية العمومية .

المادة 37 :

في اطار عمله لتتبع نشاط المراقبة المنوطة بالموءسسات والمصالح المالية للدولة يتمتع المجلس بكل حقوق الاطلاع على الوثائق وصلاحيات التحري التي يقرها القانون لهذه الموءسسات تجاه الأشخاص الاعتباريين التابعين للقانون العام والأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين التابعين للقانون الخاص.

الباب الثامن .

يتضمّن هذا الباب اجراءات الاقصاء لكل من نواب وأعضاء ورئساء المجالس الشّعبية البلدية بالاضافة الي حل المجالس الشّعبية البلدية التي وردت في الجرائد الرّسميّة ابتداء من 1976/ الى 1984 .

- مرسوم مؤرخ في 6 ديسمبر سنة 1976 يتضمن اقصاء النائب الرابعة لرئيس المجلس في البلدي لورقلة .
- مرسوم مؤرخ في 6 ديسمبر سنة 1976 يتضمن اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي لعين البنيان (تيبازة ولاية) .
- مرسوم مؤرخ في 6 ديسمبر 1976 يتضمن اقصاء ثلاثة (3) اعضاء من المجلس الشعبي البلدي لاولاد فارس (من : 1358) .
- مرسوم مؤرخ في 23 اكتوبر عام 1976 يتضمن اقصاء النائب الثالث لرئيس المجلس الشعبي البلدي لبرج بونعامة .

1977

- مرسوم مؤرخ في 6 يونيو سنة 1977 يتضمن اقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي لستيدية (ولاية مستغانم) .
- يتضمن اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي لمشرية (ولاية مشرية)
- يتضمن اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي للمرسى الكبير

مرسوم مؤرخ في 31 غشت سنة 1977 يتضمن اقصاء رئيس المجلس الشعبي لبلدية سنجاس (ج ر ح ج م ش) عدد 68 / 18 سبتمبر 1977 من: 960

مرسوم مؤرخ في 31 اكتوبر 1977 يتضمن اقصاء رئيس المجالس الشعبي البلدي داودة

مرسوم مؤرخ في 31 اكتوبر 1977 يتضمن اقصاء النائب الاول للمجالس الشعبي لبلدية فروحة .

ج ر ج ج د ش / عدد 75 / 6 نوفمبر 1977 / ص 1121

مرسوم مؤرخ في 19 نوفمبر 1977 يتضمن اقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدية حجوط عدد / 78 عام 1977 / ص 1968

1978

- اقصاء النائب الاول البلدية تيسمسيلت (ولاية تيارت) 31 ديسمبر 1978
- أقصاء النائب الاول البلدية وادي ليلى (//) 31 ديسمبر 1978

ج ر : عدد / 1 - 3 يناير 1978

- اقصاء رئيس م ش لبلدية بريش (ولاية ام البواقي) 4 فبراير 1978) عدد : 6
- اقصاء عضو من م ش البلدي لبلدية خميستي (ولاية تيارت) 4 فبراير 76/ عدد : 6

- اقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدية عين البيضاء / 31 يناير 78/عدد : 7
- اقصاء رئيس المجلس الشعبي لبلدية حجوط ولاية البليدة 31 يناير 78/عدد : 7
- اقصاء رئيس المجلس ش البلدية تيارت/ 10 يونيو 1978/عدد : 24
- اقصاء النائب الاول لرئيس م ش البلدي لوادي الشرفاء (ولاية الاصنام // // //
- اقصاء النائب الثاني وعضو من م ش لبلدية فغالة (ولاية بسكرة // // //
- اقصاء رئيس م ش لبلدية بيئر خاد م / 12 أوت 1978/عدد : 33
- اقصاء نائب رئيس م ش لبلدية بئر خاد م / // // //
- اقصاء رئيس م ش لبلدية رقادة بثلاثين // // //
- اقصاء عضو من م ش لبلدية عين / 16 سبتمبر 78/عدد : 38
- اقصاء رئيس م ش لبلدية الرغاية / 30 سبتمبر 1978/ عدد 40
- اقصاء رئيس م ش لبلدية سوق الاثنين 30 سبتمبر 1978/ عدد 40
- اقصاء رئيس م ش لبلدية العامرية 30 سبتمبر 1978 عدد 40
- اقصاء رئيس م ش لبلدية زيغود يوسف 30 سبتمبر 1978/ عدد 40
- اقصاء رئيس م ش لبلدية جليدة اهل الوادي 30 سبتمبر 1978/ عدد 40
- اقصاء رئيس م ش لبلدية فرندة 30 سبتمبر 1978/ عدد 40
- اقصاء عضو من م ش لبلدية عين عبيد 30 سبتمبر 1978/ عدد 40

1979

- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضو من م ش لبلدية وادي الشرفاء ولاية الاصنام عدد 5 عام 1979.
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضوين (2) من م ش لبلدية فوغالة ولاية بسكرة عدد 5 عام 1979.
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضو من م ش لبلدية العبادية ولاية بشار عدد 5 عام 1979
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضو من م ش لبلدية ذكرى ولاية تيزي وزو عدد 5 عام 1979
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضو من م ش لبلدية رأس الوادي ولاية سطيف عدد 5 عام 1979.
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضوين (2) / / ولاية سطيف عدد 5 عام 1979.
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضو من م ش ونوغة ولاية المسيلة عدد 5 عام 1979.
- مرسوم مؤرخ في 25 يناير يتضمن اقصاء عضو من م ش برج ادريس ولاية ورقلة عدد 5 عام 1979.

عـدد: 18 1979.

- مرسوم مؤرخ في 28 افريل سنة 1979 اقصاء عضو من م ش البلدي لذراع ولاية البليدة
- اقصاء عضو من م ش لبلدية الحفلة (ولاية تبسة) عدد 23/ 5 يونيو 1979
- اقصاء عضو من م ش لبلدية مغنية (ولاية تلمسان)
- اقصاء عضو م ش لبلدية (ولاية تيارت)
- اقصاء عضو من م ش لبلدية وقنون (ولاية تيزي وزو)
- اقصاء عضو من م ش لبلدية الحمادية (ولاية سطيف)
- اقصاء عضو من م ش لبلدية عنابة (ولاية عنابة)
- اقصاء عضو من م ش لبلدية اولاد مع الله (لاية مستغانم
- اقصاء عضو من م ش لبلدية سيد علي (ولاية مستغانم)
- اقصاء عضو من م ش لبلدية زيغود يوسف / 17 نوفمبر 1979 عدد : 47
- اقصاء عضو من م ش لبلدية زهانة / 17 نوفمبر 1979 عدد : 47

1980

- اقصاء عضو من م ش لبلدية زهانة ولاية معسكر عدد : 26 الموافق 24 يونيو 1980 ص 1006
- اقصاء ثلاثة اعضاء من م ش البلدي بالمرس الكبير (ولاية وهران) ج ر عدد : 48/ 25 نوفمبر 80 ص 1716

1981

- اقصاء رئيس م ش لبلدية بوبن بوخريس ولاية البويرة / ج ر / عدد : 6/ ل 10 فبراير 81 ص 120
- اقصاء رئيس م ش لبلدية تلاغ ولاية سيدي بلعباس / ج ر / عدد : 6/ / / /
- اقصاء عضو م ش لبلدية وادي الصبيان ولاية سيدي بلعباس / عدد : 6 / / /
- اقصاء عضو م ش لبلدية طولقة ولاية بسكرة / عدد : 7/ ل 17 فبراير 1981/ ص 143
- اقصاء عضو م ش لبلدية سيدي محمد ولاية الجزائر / عدد : 7/ ل 17 فبراير 1981 / ص 144
- اقصاء النائب الثاني لرئيس م ش لبلدية السمرية ولاية سيدي بلعباس عدد : 7 / ل 17 فبراير 1981 ص 144
- اقصاء رئيس م ش لبلدية زهانة (ولاية معسكر) عدد : 18/ 5 مايو سنة 1981 / ص 536
- اقصاء أربعة اعضاء من م ش لبلدية الخروب (ولاية قسنطينة) عدد : 20/ 19 ماي 81 ص 652
- اقصاء عضو من م ش لبلدية (ولاية قسنطينة) عدد 20/ 19 ماي 81 ص 652
- اقصاء عضو من م ش لبلدية غريس (ولاية معسكر) عدد 20/ 19 ماي 81 ص 652
- اقصاء عضو من م ش لبلدية بابور (ولاية سطيف) عدد 25/ ل 23 يونيو 1981/ ص 842

- أقصاء عضو م ش البلدية الحراش ولاية الجزائر 22 سبتمبر 1981 / عدد 38 ص: 1306
- أقصاء عضو م ش البلدية سفيزف ولاية سيدي بلعباس 22 سبتمبر 1981 / عدد 38 ص: 1306
- أقصاء عضو م ش البلدية بئر الجير (ولاية وهران) 22 سبتمبر 1981 / عدد 38 ص: 1306

- مرسوم رقم: 81- 267 مؤرخ في 10 أكتوبر سنة 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي
- البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية .

ج ر ج د ش/ عدد 41/ 13 أكتوبر 1981 ص: 1422

1982

- أقصاء رئيس م ش البلدية بني مضون ولاية سعيدة / ج ر: عدد 47/ الموافق 23 نوفمبر 1982 ص: 2108
- أقصاء عضو م ش البلدية سنجاس ولاية الشلف ج ر: عدد 47 الموافق 23 نوفمبر 1982 ص: 2108.
- أقصاء عضو من م ش البلدية عين الحجر ولاية سعيدة / ج ر: عدد 47/ الموافق 23 نوفمبر 1982 ص: 2108 .
- أقصاء عضو من م ش البلدية زمالة الامير عبد القادر ولاية تيارت / ج ر: عدد 47/ الموافق 23 نوفمبر 1982 ص: 2108
- أقصاء عضو من م ش البلدية البيض ولاية سعيدة / ج ر: عدد 47/ الموافق 23 نوفمبر 1982 ص: 2108.
- أقصاء عضو من م ش البلدية قسنطينة / ج ر: عدد: 16 ل: 20/ 3/ 1982
- أقصاء رئيس م ش البلدية بوعنى (ولاية معسكر) 20/ 3/ 1982

1983

- أقصاء ثلاثة (3) اعضاء من م ش البلدية حجاج ولاية مستغانم/ ج ر: عدد 7/ 5 افبرايو 1983 ص: 445.
- أقصاء رئيس م ش البلدي لعين نويسي (ولاية مستغانم) ج ر: عدد 10/ 8 مارس 1983 ص: 632 .
- أقصاء نائب م ش البلدي لعين نويسي (ولاية مستغانم) ج ر: عدد 10/ 8 مارس 1983 ص: 632 .
- أقصاء عضوين من م ش البلدي لعين نويسي (ولاية مستغانم) ج ر: عدد 10/ 8 مارس 1983 ص: 632 .
- أقصاء رئيس م ش البلدي لاولاد بسام ولاية تيارت/ عدد 13/ 29 مارس 83/ ص: 848
- أقصاء رئيس م ش البلدية مفراو ولاية سعيدة/ عدد 13/ 29 مارس 83 ص: 848 .
- أقصاء عضو من م ش البلدي للبليدة ولاية / ج ر: عدد 15/ الموافق 12 افريل 1983 ص: 993
- أقصاء عضو من م ش البلدي لصحاري ولاية تيارت/ ج ر: عدد 15/ الموافق 12 افريل 1983 ص: 993 .

- أقصاء عضو من م ش البلدي لبوعلام (ولاية سعيدة / ج ر عدد 15/ الموافق 12 افريل 1983 ص 993 .

- أقصاء رئيس م ش البلدي لبني صاف ولاية تلمسان / ج ر عدد 19/ الموافق 10 مايو 1983 ص 1272 .
- أقصاء النائب الثاني لرئيس البلدي بني صاف تلمسان / ج ر عدد 19/ الموافق 10 مايو 1983 ص 1272 .
- اقصاء عضو من م ش البلدي بني صاف تلمسان / ج ر عدد 19/ الموافق 10 مايو 1983 ص 1272
- اقصاء أربعة (4) اعضاء من م ش البلدي لمغنية ولاية تلمسان ج ر عدد 19/ الموافق 10 مايو 1983 ص 1272 .
- اقصاء اربعة (4) اعضاء من م ش البلدي ملال ولاية التيارت// // // // // //
- أقصاء عضوين (2) بالمجلس ش لبلدية بني ونيف ولاية بشار/ ج ر عدد 43 الموافق 18 أكتوبر 83 ص 2590 .
- اقصاء رئيس م ش لبلدية العطاف / ولاية الشلف/ ج ر عدد 43/ الموافق 18/ 10/ 1983 ص 2590 .
- اقصاء النائب الاول لرئيس المجلس ش لبلدية العطاف ولاية الاشرف / الموافق 18/ 10/ 83 ص 2590 .
- اقصاء النائب الثالث لرئيس المجلس ش لبلدية العطاف ولاية الاشرف/ الموافق 18/ 10/ 1983 ص 2590 .

198

- أقصاء رئيس م ش لبلدية ولاية بسكرة / ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119
- أقصاء رئيس م ش البلدية عين بسام ولاية البويرة / ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119
- أقصاء رئيس م ش البلدية عين شرشار ولاية سكيكدة/ ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119 .
- أقصاء رئيس م ش البلدية العين الباردة ولاية عنابة / ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119 .
- أقصاء رئيس م ش لبلدية غريس ولاية معسكر/ ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119
- أقصاء النائب الاول لرئيس م ش لبلدية عين شرشار ولاية سكيكدة/ ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119 .
- أقصاء النائب الثالث لرئيس م ش قصر الشلالة ولاية تيارت/ ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 84 ص 119 .
- أقصاء عضو من م ش لبلدية العطاف ولاية الشلف / ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119
- أقصاء عضو من م ش لبلدية العبادية ولاية الشلف/ ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119 .
- أقصاء عضو من م ش لبلدية بوخنيفيس ولاية بلعباس/ ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984 ص 119 .
- أقصاء عضو من م ش البلدية مستغانم ولاية مستغانم / ج ر عدد 11 الموافق 13 مارس 1984

- أقصاء رئيس م ش لبلدية أوقاس ولاية بجاية / ج ر عدد 44 الموافق 30 سبتمبر 1984 ص 1623.
- حل المجلس الشعبي البلدي للقبة ولاية الجزائر/ ج ر عدد 65/ الموافق 12 ديسمبر 1984 ص 2126.
- حل المجلس الشعبي البلدي لبرج الكيفان ولاية الجزائر/ ج ر عدد 65/ الموافق 12 ديسمبر 1984 ص 2126.
- أقصاء رئيس المجلس الشعبي لبلدية الحجار ولاية عنابة/ ج ر عدد 65/ الموافق 12 ديسمبر 1984 ص 2126
- أقصاء النائب الرابع لرئيس المجلس الشعبي لبلدية بعام ولاية عنابة/ // // //
- حل م ش لبلدية وادى الشرفاء ولاية الشلف/ ج ر عدد 54 الموافق 4 نوفمبر 1984 ص 1850
- حل م ش لبلدية دحمونى ولاية تيارت / ج ر عدد 54 الموافق 4 نوفمبر 1984 ص 1850
- حل م ش لبلدية جانت ولاية ايليزى / ج ر عدد 54 الموافق 4 نوفمبر 1984 ص 1850
- أقصاء رئيس م ش لبلدية سوق الاثنين ولاية بجاية/ ج ر عدد 50 الموافق 21 أكتوبر 1984 ص 1780.
- أقصاء رئيس لبلدية زمالة الامير عبد القادر ولاية تيارت/ ج ر عدد 50 الموافق 21 أكتوبر 1984 ص 1780.

أقصاء نواب اعضاء ورؤساء المجالس الشعبية البلدية
- حل المجالس الشعبية البلدية من 1976 الى 1984

السنة	نواب رؤساء	اعضاء المجالس	رؤساء المجالس	حل المجالس
1976	2	4		
1977	1	2	4	
1978	5	4	12	
1979		22		
1980		4		
1981	1	13	4	
1982		5	2	
1983	4	20	5	
1984	3	5	9	5
المجموع	16	79	36	5

الباب التاسع

معلومات وجداول خاصة بالبحث

جدول يتضح لنا من خلاله الرقابة الوصائية

على الأعمال

نوع الوصاية	موضوع الرقابة	مواد القانون	اسباب الرقابة	النتائج	الملاحظات
1) الغاء بموجب القانون	مداولات وقرارات في موضوع - خارج عن صلاحيات البلديّة - خرق مرسوم أوقانون	102	تفادي خطأجسيم يتناقض مع مبادئ الاختصاص والشعية	مداولات وقرارات باطلة بطلان مطلق	نظام عام الزامي للسلطة الوصيّة
2) الغاء اختياري	مندوب يهمّه موضوع المداولة	104	الحفاظ على عدم الاهتمام بالصالح الخاص.		يجب البرهنة على عدم الاكتراث
3) مصادقة صريحة	مداولات ذات نتائج ماليـة وانشاء مصالح عامّة ادارية أو صناعية وتجاريّة	28 107 200 202 206 208 211 220	حتى لا تستدين البلديّة	يجب أن يكون مصادق عليه حتى يكون قابل للتنفيذ ولكن أجل المصادقة ضمني	تظلّم ممكن أمام السلطة التي تعلو السلطة الوصيّة
4) مصادقة ضمنيّة	كل القرارات والمداولات غير خاضعة للمصادقة الصّريحة	107	مراقبة شرعيّة التصرفات	قابل للتّنفيذ بعد أجل 20 يوما	السكوت يساوي المصادقة

تـــابع للجدول

5) تـوقيـــف	قرارات بلدية متضمنة خرق مبادئ النظام العام او التي تظهر امكانية ضرورية لالغائها	131	حفظ النظام العام ـ تفادي آثار سيئة معاكسة لقانون أو نظام .	التوقيف يترتب وقتيا للالغاء	اذا كان التوقيف غير موثر ـ البلدية تستطيع طلب التعويض أمام القضاء الاداري
6) الاستخلاف أو الحلـــول	قرارات متعلقة بالتوازن في الميزانية أو بالمدفوعات الالزامية ـ تصرفات مفروضة بالقوانين و الأنظمة . ـ قرارات في حالة تحديد النظام العام ـ الاخلال بالأمن أو بالصحة العامـــة	250 251 249 271 233 234	يحفظ النظام أجهـزة البلدية	التصرف المصلح قابل للتنفيذ	اجـــراءات خطيـــرة
7) حل ونزع الترخيـــص	المصالح الاقتصادية للبلديـــة	209. 205 216	وحدات لـ قتصادية لها عجـــز خطير ومستمـــر	اذا كان انشاء المصلحـــة غير خاضعة للترخيـــص	اللجوء الـــى لعدالة اذا كان القرار تحقق

المصـــــ THIERRY MHIC.ABON _/ les collectivités locales algeriennes
C:1976: THESE pour le doctorat d'etat en droit
ex; marseille : FRANCE ; 1976

النّتـــــائــــــج	جهــة الوصاية او الداريقـــــة	موضوع الرّقابة	المادة	نوعية الوصاية
استقالة النائــب	الـــــدالـــي	عدم قابلية الانتخاب	55	الأعضـــاء
الاستقـــــالــة	الوالــــــي	عدم تلبية ثلاثةدعوات متتالية وبدون سبب	90	
الاستقالـــــــة	الوالــــــي	لاتتم الاستقالة الاّبعد توجيه رسالة للرّئيس و بعد شهر من رفعها	91	
الابعـــــاد	الوالــــــي	بسبب أعمال طارئـة بعد انتخابـــه	92	
التّجـــديد	بقرار من وزير الداخلية	على اثر الشّعور المتتابع والاستقالة وكل سببآخر	111	المجلـــس
الحـــــل	بموجـــب مرسوم	ايقافه لمدة لا يمكن أن تتجـاوز شهـــر	112	
تعيين مجلس موقّت يكلف بتسيير شؤون البـــلد	بقرار من الوالـــي	في حالة التجديد أو الحل أو الاستقالة	113	
اختصاصات ادارية و استعجالية		يحدد عدد أعضاء المجلس المجلس الموقت بين 15 / 10 حسب عدد السكان	114	
تنقضي مهام المجلس بمجرّد تنصيب المجلس الجـــديـــد		تجرى انتخابات جديدة في مهلة شهران وقبل 4 أشهر من التجديد العادي	115	

ـــ الجـــدول مـــن وضـــع البـــاحـــث ـــ

حـــــل المجـــــالس الشّعبيّـــة البلديّـــــة

:1984

1ـ حل المجلس الشّعبي البلدي للقبة (ولاية الجزائر) .ج ر: عدد 65/ الموافـــــق / 12/ 12/ 1984.

2ـ حلّ المجلس الشّعبي البلدي لبن الكيفان (ولاية الجزائر) ==

3ـ حلّ (م ش) لبلدية واد الشرّفاء (ولاية الشّلف) ج ر: عدد : 54/ المـوافــق 4/ 11/ 1984/ .

4ـ " " " دحمـــوني (ولاية تيارت) " " " " " " " "

5ـ " " " جـــــانيـــــت (ولايـة اليـزي) .

ولايـــــة الجـــــزائــــر .

البلديـــات .

1ـ الجـزائـر الوسطـى
2ـ سيدي أحـــمـد
3ـ المد نيـــــة
4ـ الحـامّـة ـالعناصر
5ـ باب الواد
6ـ بـــولوغيـن
7ـ القصبـــــة
8ـ واد قريـــش
9ـ الأبيـــار
10ـ حسـين داي
11ـ القبّـــة
12ـ حيد رة
13ـ المراد ية
14ـ الرّائس حميد و
15ـ الحمّامات الرّومانية
16ـ الدار البيضاء
17ـ باب الـزّوار
18ـ برج الكيفان
19ـ المحمّد يّـــة
20ـ الحـّــراش
21ـ بـــرّاقـي
22ـ الكاليتـــوس
23ـ واد السّمـار
24ـ بـماش جراح
25ـ المغـاريّة
26ـ بوروبـــة
27ـ جسر قسنطينـــة
28ـ بئر مراد رايـــس
29ـ بن عكنـــون
30ـ بـوزريّـــعة
31ـ دالي ابراهيـــم
32ـ بئر الخـاد م
33ـ بنـي مسّوس

المصـــدر : الجريدة الرّسمية / عدد : 56ـ الموافق / 11/ نوفمبر / 1984/ ص1884

ـ مرسـوم رقم : 84ـ335 . مؤرّخ في 10/ 11/ 1984 ،المتضمّن استدعاء مجموع الناخبين وتحديد عدد المقاعد المطلوبة شغلها في انتخابات المجالس الشّعبية البلدية .

ولاية البليدة

===================

البلدية:

===========

1) البليدة
2) الشبلي
3) بوعينان
4) واد العلايق
5) تسالة المرجة
6) أولاد الشبل
7) اولاد يعيش
8) الشريعة
9) بئر التوتة
10) الصفرون
11) الشقة
12) حمام ألوان
13) ابن خليل
14) الصومعة
15) سيدي موسى
16) موزاية
17) سوجان
18) مفتاح
19) أولاد سلامة
20) بوفاريك
21) الأربعاء
22) وادي جر
23) باني تامو
24) بوعرفة
25) بني مراد
26) بوقرة
27) قرواو
28) عين الرمانة
29) جبابرة

المصدر : الجريدة الرسمية / عدد / 56/ الموافق/ 11/ 11/ 84 السابق ذكره.

الاتجاهات العامة للتركيبة الاجتماعية

والانتماءات للحزب والمنظمات

الجماهيرية ومستوى التعليم - الانتخابات البلدية -

ديسمبر 1979

1 - التركيبة الاجتماعية :

- الفلاحون : 24ر34% .
- العمال : 23ر09%.
- الموظفون : 28ر36%.
- الاطارات : 14ر1%,
- المهن الحرة : 10ر17%.

2 - الانتماء للحزب والمنظمات الجماهيرية :

- مناضلون في الحزب - 24ر84%.
- منظمة المجاهدين - 15ر95%.
- اتحاد العمال - 17ر08%.
- اتحاد الفلاحين - 15ر35%.
- اتحاد الشبيبة - 15ر45%.
- اتحاد النساء - 1ر35%.
- مواطنون غير مهيكلين - 4ر91%.

3 - المستوى الثقافي:

- أميون - 14ر56%.
- المستوى الابتدائي : 36ر12%.
- المستوى المتوسط : 25ر05%.
- المستوى الثانوي : 18ر28%.
- المستوى العالي : 6ر94%.

الشعب 1979/12/10.

الملحق الثاني

يتضمن خطب وأحاديث وتعليمات رئاسية

الباب الأول

خطاب الرئيس بومدين بمناسبة بدأ الحملة

الانتخابية لسنة 1967.

بعد ... الانتخابية

أيها المواطنون .. أيتها المواطنات ..

لقد أعلنا فى بيان 19 يونيو 1965 وأكدنا فيما بعد بمناسبات مختلفة توطيد أركان الدولة واقامتها على .. ان من بين أهدافنا الاساسية أسس صحيحة .. باعادة النظر فى جميع أجهزتها .. وادخال تعديلات جذرية ثورية عليها .. حتى تصبح على مستوى أهدافنا العليا وأغراضنا السامية .. وهى تشييد بلادنا وتحقيق مجتمع اشتراكى عادل يقوم على تساوى جميع المواطنين فى الحقوق والواجبات وتهيئة تكافؤ الفرص للجميع .. للعمل والنضال فى ظل ديمقراطية اشتراكية ثورية ، تضمن لثورتنا المجيدة الاستمرار والمضى فى تحقيق أهدافها بجميع أبعادها وفى مختلف الميادين .

كما صرحنا أكثر من مرة أن أحد المبادئ الاساسية لثورتنا والذى هو مبدأ الثورة الزراعية لا يمكن تحقيقه الا بعد اصلاح نظامنا الادارى بجميع أجهزته ، واقامة الدولة على أسس جديدة تتلاءم وجسامة مسؤولياتنا وتكون على مستوى عظمة أهدافنا ..

وبما أن البلدية هى الخلية الاساسية فى كيان الدولة .. والوحدة الاولى فى نظامنا الادارى .. قلنا أن اعادة التنظيم سيكون الخطوة الاولى نحو اعادة النظر فى جميع أجهزة الدولة .. وأنها ستتلوها خطوات أخرى متتالية متدرجة حسب تدرج السلم الادارى .. حتى تشمل النظام الحالى وما يليه من جميع الاجهزة المركزية العليا فى البلاد ..

وفعلا فقد منذ سنة فى اعداد هذه الخطوة الاولى .. والتهيئة

.../...

لتحقيق اعادة النظام البلدى . .وشاركت فى الاعداد جميع السلطات المختصة فى البلاد وكلفت لجنة خاصة بوضع مشروع أولى كان موضع الدرس والنقاش فى هذه الاشهر الستة الاخيرة . . فى جميع أنحاء البلاد . . من طرف كل من الادارة والحزب . . حتى مستوى أعضاء الحكومة ومجلس الثورة . . الى أن تمت المصادقة النهائية عليه ودخل فى مرحلة التحقيق والتنفيذ . .

ولكى نضمن جميع شروط النجاح لهذا النظام البلدى الجديد . . وتحقيقا لاحد مبادئ ثورتنا المتضمن فى الشعار المعروف . . الثورة من الشعب وللشعب . . وجعله واقعا ملموسا فقد حرصنا كل على أن يكون أكثر المرشحين من أوساط الجماهير الكادحة وهم العمال والفلاحون الذين هم أغلبية الشعب الساحقة والذين كان لهم الدور الفعال فى انجاح ثورتنا . . ونالهم لذلك القسط الاوفر من العذاب والحرمان .

احتراما لون الديمقراطية المتأصلة فى شعبنا منذ القدم . .وبحثا عن تقصى الحقيقة خدمة للصالح العام . . وحرصا على ضمان أكثر عدد من فرص النجاح لتحقيق الغرض من هذه الانتخابات . . لم تفرض قوائم المرشحين من طرف السلطة العليا . . بل تركت الحرية ، فى ترشيحهم للشعب . . واشترطت فى المرشح مقاييس صارمة دقيقة مثل . .

1 ـ أن يكون مناضلا نزيها أى ملتزما بالعمل على تحقيق الهدف الثاني من ثورتنا وهو تشييد مجتمع اشتراكي . .

وتحقيق الاستقلال الاقتصادى لتعزيز الاستقلال السياسى . . وعدم التوقف عند تحقيق هذا الاخير الذى لم يكن الا الهدف الاول لكفاحنا التحريرى .

2 ـ الا يعيش من عرق جبين الاخرين بل أن يكون متوقفا فى حياته على عمله الشخصى سواء كان ذلك العمل يدويا أو ذهنيا .

3 ـ أن يتمتع بسمعة طيبة فى وسطه . . لدى جيرانه وفى حيه أو قريته بحيث يكون جديرا بثقة من يمثلهم ويجعلهم يزدادون ثقة بالادارة والحزب ، مما يساعد على التعاون الوثيق بين النواب ومن يمثلونهم . .

وضمان حسن سير جهاز البلدية وقيامها أحسن قيام بمهامها المتعددة لفائدة جميع سكان المنطقة بل والبلاد كلها .

. . . /. . .

هذا الـ..ل الوطنى العظيم . . حرصنا على أن يتم الترشيح بواسطة الحزب من خـلال قسماته . . بعد استشارة الموطنين من سكـان الحى أو القرية . . و بمشاركة جميـع المناضلين فى المنطقة فى اطار اجتماعات مجالسهم بمساهمة المنظمات الجماهيرية بما فيهـا الاتحاد العام للعمال و الاتحاد الوطنى للنساء منظمات الشباب فى اجتماعات عامة للمناضلين عرضت فيها أسماء الموشحين و سلطات عليها الاضواء العامة . . بحيث يمكـن للجميع التاييد أو الاعتراض بخصوص تلك الاسماء مع بيان الاسباب التى يستنـد اليهـا فى حالـة الـرفض .

وحرصا منا على التمسك بمبادئ الديمقراطية لقد قررنا أن يكون عدد المرشحين ضعف عدد النواب الذين سيتم انتخابهم بحيث يمكـن للمواطنين فيما بعد أن يختـاروا حتى من بين هؤلاء المختارين . . أى أن ينتخبوا صفـوة الصفـوة .

كما حرصنا أيضا على فتح باب المشاركة فى وجه المراة الجزائرية وذلك فى جميـع مراحل الانتخابات . . كمرشحة ومترشحة ومصوته و منتخبة اذ شاركت كمناضلة وفى اطـار الاتحاد النسائى فى مناقشة المشروع وفى وضع القوائم . . كما ستشارك يوم الانتخابات كمصوته وكمرشحة لان تكـون نائبـة . .

وقـد راعينـا فى ذلـك ثـلاثـة عـوامـل :

1 ـ ان النساء تكون نصف الامة على الاقل . . ولهذا علينا أن تكـون عمليـين وواقعيين لنفسح لهن المجال . . فبدون مشاركة المراة سيبقى عملنا ناقصـا . .

2 ـ ان المراة ساهمت فى كفاحنا التحريرى المساهمة المباشرة الفعالـة و من الانصاف الاعتراف لها بهذا وفتح باب المشاركة فى وجهها فى هذه المرحلة الثانية من ثـورتنـا .

3 ـ أن كثيرا من المشاكل التى تعترض على البلدية ذات طابع اجتماعى . . تهم المراة فى الدرجة الاولى . . وبالتالى تكون لمساهمتها فى حلها كل الفعالية المطلوبـة . .

وافسحنا نفس المجال لشابنا الذيـن هـم أمـل البلاد وعمادها فى المستقبل . . اذ انهم الذين سيأخذون مقاليد الامور فيها . . و توكل اليهم مصالح الامة . . و يسند اليهـم مصيـرهـا .

و سيكـون لمشاركتهم كل الايجابية المنتظرة نظرا لما يمتازون به من حماس وفعالية و يحدوهم من مثالية واخلاص فى تشييد بلادهم واقامة صرح عزتها وسؤددهـا .

... / ...

المثمرة وهذا الحرص كله على انجاح هذه العملية الكبرى .. كل هذا جدير بأهمية هـذا الهدف العظيم الا وهو اعادة التنظيم البلدى ، واقامة نظام بلدى جديد وفقا لمبادئ ثورتنا الاشتراكية وأهدافها الاساسيـة ..

وطبقا لتصميمنا على جعل هذه الاشتراكية تتماشى ورغبات الجماهير الكادحـة ..

ولهذا كله قررنا القضاء على النظام البلدى القديم .. الذى كان الهدف منه خدمة مصالح المستعمرين وحدهم .. واحدى الوسائل لتركيز الاستعمار وارساء قواعده .. وتوطيد دعائمه لتخليده .. ولم تكن مصالح الشعب تراعى أو ينظر اليها بعين الاعتبار .. ولـم يكن ذلك النظام يعنى بحل المشاكل الاجتماعية كالقضاء على الامية ومكافحة الامراض بانشاء المستشفيات والمستوصفات وغيرها من الوحدات المؤسسات الاجتماعية الضرورية والبديهيـة فى نظام كل نظام بلدى يستحق هذا الاسم ويحترمه .

وبما أن هذا النظام البلدى القديم والموروث عن العهد الاستعمارى البائـد لا يستجيب لحاجات اليوم ... ولا يتماشى مع أهداف المستقبل والوضع الجديد فى بلادنا رأينا أن نحل محله نظاما بلديا جديدا .. نظاما ثوريا لا نظير له حتى فى كثير من البـلاد الاشتراكية والتقدميـة الاخـرى .. اذ سيتمتع بلامركـزية واسعة لم تعرف من قبـل وسيحظى بحرية فى اتخاذ البوادر فى جميع الميادين من سياسية على مستواها المحلى .. واقتصادية واجتماعية وثقافية وادارية ، وغيرها من كل مايتصل بحسن سير المنطقة المناطـة شؤونهـا بالبلـديـة ..

وذلك أن هذه الهيئة البلدية الجديدة بحكم تكونهـا من مجلـس شعبـى هم النواب البلديون ومن مجلس تنفيذى .. هم رئيس البلدية ونوابه .. ستكون مدرسة بمعنـى الكلمـة لممارسة الديمقراطية الحقيقيـة على المستوى الشعبى الواسع .. اذ ستشارك جميع فئات الشعب فى مداولاتها وتدابيرها وما تتخذه من قرارات كما أنها ستكون القيـادة المحليـة .. سلطاتها ستشمل كل ما يتصل بالشؤون الداخليـة للمنطقـة .

فمن الناحية الادارية والسياسية سيكون على البدية القيام بشؤون تسيير المنطقـة وحفظ الامن توعية السكان واعلامهم بكل ماتقوم به السلطات العليا فى البلاد على المستـوى الوطنى لتساهم بحفظها فى المجهـود القـومى العام .

.../...

وفى المجال الاقتصادي ستقوم البلديــة بتنسيق جميع أنواع النشاط الاقتصادى فى المنطقة و بالاشراف على مؤسسات خاصة وعلى لجان التسيير التى عليها مراقبتهــــا وضمان نجاحها اذ ستتحمل البلدية مسؤوليــة تنشيط هذه اللجان حسب أهدافنـــــا و طبقـا لاختياراتنــا الاساسيـــة .

كما للبلدية أن تنشئ وحدات صناعية وزراعيــة واقتصادية أخرى بكل حرية وفى اطــار المخطط الوطنى العام كما تقترح البلدية على الدولة قائمة الاولويات أى حاجات المناطقــــة حسب الاولوية ودرجة الاهميـــة وطابـــع الاستعجال للقضاء على التخلف و التعجيـــل بتحقيق التنميــة . . و تعزيز اقتصادنا . . و الدفع به الى الامام . . نحو تحقيق استقلالنـــا الاقتصـادى . .

وفى الميدان الاجتماعي تعنى البلدية بشؤون الصحة من مستوصفات و مستشفيات ودور الاطفال وكل مايتصل بالشؤون الاجتماعية و سوف لا تقصر الحكومة فى مساندة هـــذه الجهـــود المحليـــة . .

ودور البلدية الثقافى لا يقل عن جميع هذه الادوار . . يلقى على عاتقها عبء مكافحة الامية . . وتهيئة جميع الفرص للقضاء عليها و القيام بجميع أنواع النشاط لرفع المستـوى الثقافى والفنى فى المنطقة . . لاتمام جهود الحكـومة وضمان نجاحها و المساهمة بذلـك على مستواها المحلى فى تحقيق ازدهار ثقافى عام فى البلاد جدير بماضينا الحضارى المجيد وخليق بمستقبلنا كأمة عريقة تريد الحفاظ على تراثها . . و التمسك بتقاليدها . . وصيانــة عناصـر شخصيتها و تريد فى نفس الوقت اللحاق بالركب الحضارى فتحرز ذلك كله ببنـــاء مستمر وعمل متواصل جاد فى حاضـر يصل الماضى بالمستقبل فى تطور دائم تقدم دائب . . تساير العصـر الذى تعيش فيه وتتسلح بسلاحه وهى فى ذلك كله قائمة على أسس صحيحــة وقواعد متينة سليمة هي تلك المكونات الاساسية لذاتيها وروحها الخالدة المتغلبة علـــى الاعاصيـر و المتجـاوزة لعنصـر الزمـان .

. . . / . . .

... يكتفى بمنحها هذا الحق ..

بل يجعل من هذا الحق واجبا ومسؤولية مباشرة على عاتق السكان فى حسن ادارة شؤون بلد يتهم والمساهمة بذلك فى تسييـــــر شؤون الدولة .. والاهتمام بالصالح العام ومشاطرة السلطات العليـا بصفـة غيـر مباشرة القيام بتحمل مسؤوليات البلاد .. ومقاسمتها تبعاتها فى جميع المسائل الوطنية من جوهرية وثانويـة عارضـــة ..

وبالشعور الحاد بالمسؤولية من طرف جميع أعضاء البلدية من عمال وفلاحيـــــــن ومثقفيـــن وغيرهم من السكان بالاشراف والمراقبة البعيدة من الاجهزة المختلفة فى السلـــــم الادارى والحزبى حتى السلط العليا فى البلاد .. سنتمكـــن حتما من تلافى الاهمال والتواكل وتداراك مافاتنا فى عهد الاستعمار وما تلاه مباشرة من فوضى فى السنوات الاولى من الاستقلال .. ونضـــع حدا لاختلال التوازن فى ميزانية البلديات بين الايراد والصرف .. ولجميع أنـــــواع التلاعب بأموال الدولة .. والتعاون فى مصالحها .. وتعويض التراث القومى للتدهور والاندثار .. ونقضى على الفراغ الخطيـر الذى كان يسود على مستوى القاعدة .. ونخرج بصفة نهائية مـــن وضـــع الحالة المؤقتـــة التى تساعد على التأرجح والتردد وتشجع على التهاون والاهمـــال والتواكل مما عاد على البلاد بأضرار وخسائر ونفتتح عهدا جديدا من الاستقرار والطمأنينة وتحمل المسؤولية .. عهدا بالايجابية البناءة فى ظل الاشتراكية الحقيقية .. الاشتراكيـــــة التى تضع حدا للاهمال والارتجال .. تقوم على الدرس العلمى والتخطيط .. وهومـــــا تعهدنا يوم 19 يونيو بتطبيقه وحتمية تحقيقـــه فى أدنـــى جزئياته وتفاصيله بدقة وحـــــزم فاصل وارادة لا تقهـــر وعزم لا يثنى نستوحيه من الارادة الفولاذية القاهرة التى كانت السلاح القاصم فى أيدى أبطال ثورة نوفمبر وجنود الكفاح التحريرى الذى أرجع لنا حريتنا واستقلالنا واسترددنا به سيادتنا وكـــرامتنـــــا .

أيهـــا المواطنـــون .. أيتهـــا المواطنـــات ..

ان النظام البلدى ندعوكم الى اقـراره نهائيــا وعلى المستوى الوطنى يوم خامس فبرايـــر المقبل لعمل وطنى عظيم وامتداد لثورتنا واستمرار لهـــا اذ يسمح بتطبيق مبدأ عظيـــــــم

.../...

من مبادئ ثورتنا وهو الثورة من الشعب و للشعب بأخذ الجماهير الكادحة من العمال والفلاحين خاصة مصيرها بأيديها و يساعدها على مساهمتها المساهمة المباشرة الكبرى

فى تشييد البلاد .. كما شاركوا بالامس المشاركة الفعالة فى تحريرها .. و تقوية وحدتها

فى تحريرها .. وتقوية وحدتها و ضمان سلامة أراضيها ووحدة ترابها .

وأن مجهود اليوم لا يقل عن عمل الامس اذ سيكون لهذه البلديات دور حاسم فى ضمان مستقبل الثورة .. وفى تحقيق المنجزات الكبرى التى ظلت تنادى بها و ترفع شعارها مثل الثورة الزراعية والقضاء على جميع رواسب الاستعمار وأنواع التخلف فى جميع الميادين .

ان ثقة القيادة المطلقة فى البلاد باستمرار الروح الثورة فى الشعب هى التى جعلتها تتخذ مثل هذا القرار التاريخى و تقدم على مثل هذا العمل العظيم .. استمرارا فى تحقيق كل ما نادت به ثورة أول نوفمبر من مبادئ كان يصبوا اليها المجاهدون يعملون لتحقيقه من أهداف وغايات .. تجاوبا مع أمانى و مطامح شعبنا و تنفيذ لارادته التى تدوى من أعماق تاريخنا المجيد الطويل ..

أيها المواطنون .. أيتها المواطنات ..

لهذا كله ادعوكم باسم مجلس الثورة و الحكومة أن تلبوا نداء المصلحة الوطنية العليا وتستجيبوا لصوت الواجب .. و تشاركوا جميعا مشاركة ايجابية مباشرة فى هذه الانتخابات البلدية الجديدة .. التى ستجرى يوم 5 فبراير المقبل فى جميع أنحاء القطر و التى ستكون خاتمة لجهود دامت سنة كاملة .. و شغلت جميع المسؤولين على جميع المستويات فى الحزب و الدولة .. و تتبعها الشعب بكل ما تستحق من عناية لما لها من أهمية قصوى بالنسبة لمصير البلاد ..

وفقنا الله جميعا لخدمة هذه البلاد .

والسلام عليكم ..

والى يوم 5 فبراير ..

الباب الثاني

التعليمة الرئاسية المتعلقة بتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية.

تعليمـــة رئاسيـــة حول تجـديـــد
المجالـس الشعبيـة البلديـــة والشعبيـــة

أصدر الرئيس الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية الأمين العام لحـزب جبهة التحرير الوطني ، تعليمة تحمل رقم 14 تتعلق بعملية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية ، أبرز فيها الأهمية القصوى التي تكتسيهـا هذه العملية باعتبار أن المجالس الشعبية البلدية والولائية تعد تجسيدا لارادة الشعب ، وترسيخالتقاليد الديمقراطية ، واطارا تعبر من خلاله قوى الثورة عن مطامح الجماهير ، واداة قاعديـة لانجاح مشاريع وبرامج ومخططات التنمية ، كما أوضح الرئيسالشاذلي بن جديد في هذه التعليمـة بأن المؤتمر الخامس للحزب قد أدرك مدى جسامه المهام الملقاة علـــى عاتق هذه المجالس وما ينتظـر منها أن تقوم به مستقبلا ، ولذا أوصى بضرورة دعمهـــا وتعزيز دورهـا في تسيير الشؤون العامة وتمكينهـا من المشاركة في اعداد مخططــات التنمية المحلية ومراقبة تنفيذها وتخليصهـا من النقائص المسجلة وتزويدها تدريجيـا بكل ما تحتاجه من الوسائـل التي تسمح بالقيـام بدورهـا كامــلا.

وفيمـا يلـــي نــص التعليمـــة :

تتصادف عملية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية مع الذكـــرى الثلاثين لثورة نوفمبر المجيدة التي بلورت المفهوم الديمقراطي لقيادة المجتمـــع الجزائري وعززتـه ثورة البناء والتشييـد الأشتراكـي من خلال الممارسة الفعلية للحكم الشعبي الذي تجسد في تجربـة المجالس الشعبيـة المنتخبة التي كانت غنية بالنتائج ومليئة بالدروس والعبر والتي مكنت الشعب في اطار مبادىء حزب جبهـة التحريـــر الوطني من ممارسـة الديمقراطيـــة المسؤولـة في تسيير شـؤونـــه بنفســه .

ومن ثـم أصبحت المجالس الشعبية مدرسة حقيقيـة أكسبت المناضليـــن المنتخبين فيهـا حس المسؤولية ودربتهـم على مواجهـة مشاكـل المواطنين ومواكبـــة عجلة التنميـة السريعـة للبلاد ، كمـا أصبحت الاطار الملائم الذي تعبر من خلالـــه القوى الاجتماعيـة للثورة عن تطلعات الجماهير الشعبية ، والأداة الفعالة لانجازالعديد من مشاريـع التنميـة وتنشيط المؤسسات الاقتصاديـــة .

ان التحولات التي طرأت على المجتمع في اطار التنميـــة الوطنية الشاملة وما واكبهـا من تطورات هامة خاصة بعد اكتمال بناء المؤسسات الدستورية ، عملت على ترسيخ اختيار سياسـة اللامركزية بكل أبعادهـا ، وساعدت على شحذ الوعي الجماعـــي والتضامني لتحقيق التشييـد الوطني في اطار التفاعـل الايجابي والحوار البناء بيـنـــن القاعـــدة والقمـة .

واذا كانت المعطيات السياسية والأقتصادية والثقافيـة والأجتماعيـــة والسكانيـة تقتضي تزايـد وتعاظم مسؤوليات المجالس الشعبية البلدية والولائيـة فـي الاضطلاع بمهام التنميـة الوطنية في اطار انجاز المخطط القادم ، فان المؤتمرالخامـــس قد أدرك مدى جسامة المهـام الملقاة على عاتق هذه المجالس وما ينتظر منها أن تقوم بـه

/.

وتخليصها من النقائص المسجلة وتزويدها تدريجيا بكل ما تحتاجه من الوسائل التي تسمح بالقيام بدورها كاملا.

وفي هذا الاطار فان ضرورة تقريب الادارة من المواطن والتحكم بفعالية فيما ستشهده البلاد من توسع كبير في حركة التنمية الوطنية خاصة في ميدان العمل على توازن التعمير الأقليمي والمحلي ، قد فرضت اعادة النظر في التنظيم الأداري بشكل يجعله أكثر استجابة المطالب الجديدة.

ومن هنا فان عملية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية ينبغي أن تحظى بالعناية الكافية والأهمية القصوى ، باعتبار أن هذه الهيئات تعد تجسيدا لارادة الشعب وترسيخا لتقاليد الديمقراطية لديه ، ونظرا للدور المنوط بها في التوجيه وللمراقبة والقرار ، فانه يجب سلوك أسلوب الصرامة الشديدة في احترام المقاييس المحددة لاختيار الرجال حيث أن ذلك يعتبر عاملا أساسيا لضمان النجاح في المهام الجسيمة الموكلة الى هذه الهيئات.

كما أن هذه العملية تتطلب تجنيدا واسع النطاق لجميع المناضلين والمواطنين في هيئات الحزب والدولة ومن ثم تتجلى المسوءولية الكبرى التي تقع على عاتق القوى الأساسية للثورة وبصورة خاصة طليعتها النضالية في اختيار العناصر المناضلة الموءهلة لتحمل المسوولية والتي تتوفر فيها المقاييس المنصوص عليها في الميثاق الوطني ولوائح موءتمرات الحزب وقانونه الأساسي ونظامه الداخلي.

ولكي نضمن لهذه العملية النجاح المنشود يجب أن يتصدى المناضلون بحزم لكل الذهنيات المتخلفة التي قد تنجم عنها انحرافات تخل بموضوعية القيم وتتنافى ومقتضيات المصلحة العامة ومبدأ القيادة الجماعية.

وتفاديا لمثل هذه الظواهر السلبية التي ما انفكت تعرقل مسيرة الثورة يجب على الهيئات الحزبية في كل المستويات أن تكرس جهودا حثيثة لتعبئة المواطنين وتوعيتهم لمحاربة الجهوية والقبلية وجميع أنواع التكتل وكل الظواهر السلبية التي تتنافى ومبادىء حزب جبهة التحرير الوطني المسوءولة في مناخ تسود فيه اليقظة والصراحة.

ولا يفوتني بهذه المناسبة أن أوكد مرة أخرى عن ضرورة اقتران الألتزام النضالي في كل ترشيح بالكفاءة التسييرية ، والقدرة على تحقيق الفعالية في العملية مع مراعاة التمثيل الصادق لكل القوى الأساسية للثورة وخاصة العنصر النسوي الذي أصبحت له مكانة بارزة في مجتمعنا ، كما يجب مكافأة المجدين من الأعضاء المنتخبين السابقين الذين برهنوا عن فعاليتهم وأهميتهم لتحمل المسوءولية بجدارة واستحقاق واعطائهم الاولوية في الترشيح.

واني لعلى يقين من أن تقيد المناضلين والهيئات الحزبية بهذه التوجيهات كفيل بأن يجعل هذه العملية تكلل بالنجاح تحت راية حزب جبهة التحرير الوطني.

المجاهد الأسبوعي
عدد : 1258 لـ : 14 سبتمبر 1984.

الباب الثالث

يتضمن حديث وزير الداخلية (أحمد مدغري)

مجلة المجاهد الأسبوعي (الجزائر) .

... ن نقول ان القانون البلدي الجديد هو اقرب الى القانون البلدي الفرنسي ، منه الى أي قانون آخر ، والسبب هو التقارب الموجود بيننا وبين فرنسا ، فنحن بحكم التأثير الفرنسي الحاصر في جميع المجالات وخاصة منها المدنية والاقتصادية وغيرها . وجدنا ان هذا القانون هو اقرب الى ظروفنا الحاضرة من أي قانون آخر . ومع ذلك ، فان قانوننا البلدي لم يغفل بتاتا القوانين البلدية الاخرى التي يمكن أن توسع فيه وتزيد في اغنائه .

ان اللامركزية تقتضي في الاساس توزيع المسؤلية وهذا من شأنه ان يخفف الضغط الحاصل على جهاز الدولة اذا أن اغلب المشاكل ، ولو كانت طفيفة يسندها الناس مباشرة الى الجهاز الاعلى في الدولة وأن اللامركزية في الواقع ، لها فوائد متعددة ، فمن جهة ، أنها تسمح للاشخاص أن يأخذوا بمبادرة تحمل المسؤلية والتعود عليها ، ومن ثم تربي فيهم القدرة على مشاكلهم بأنفسهم باعتبار انهم ادرى بها من غيرهم بحكم مما رستهم اليومية لجميع الاعمال والمشاكل التي تعتبر منهم .

س : هل يمكن للبلدية ان تقترح المشاريع وتنفذها بمحض ارادتها ؟

ج : ان البلدية لا يمكنها ان تقدم بأي حال من الاحوال ، بأي عمل انفرادي عمل صادر من جهة واحد فقبل أن تقوم بتنفيذ مشروع من المشاريع يلزمها أن تقدم دراسة منهجية بذلك الى لجنة خاصة ، وهذه اللجنة هي التي يرجع اليها وحدها حق الاقرار أو الرفض فان وافقت فان موافقتنا ستخضع الى دراسة اقتصادية تحدد المشروع وتزنه بميزان اقتصادي سليم . ومن ثم يكون المشروع من الناحية الاقتصادية على الاقل مقبولا ، وبعد هذه الاجراءات الادارية تستطيع البلدية أن تنفذ مشروعها .

اذ لا يمكننا أن نترك للبلدية حرية بناء المشروع ثم بعد ذلك نبدأ بتقييمه تقييما اقتصاديا ، اذ عند ذلك لا يمكننا أن نتدارك الاشياء التي حصلت بعد فوات الاوان .

---

1 - حديث وزير الداخلية (أحمد مدغري) لمجلة المجاهد : عدد : 352 ص : 5 - 29 جانفي 1987 .

الملحـــق الثـــــــالـــث

استمارة البحث التي تمّ توزيعها على مستوى مديريات التّنظيم والادارة المحليّـــــة ،في كــل من ولايـــــة : تيبازا ،البليدة ،الجزائـــر، بـــــومرداس،وايضا على كــل من بلديات ولاية الجــزائر و البليدة

==============

السؤال الأول : رقابة التصديق لسنة 1985 :

استمارة رقم (1)

الولاية	
عدد المشاريع المقدّمة للتصديق	
عدد المشاريع المصادق عليها	
عدد المشاريع الغير مصادق عليها	
أسباب عدم التصديق	
نوعية المشاريع الغير مصادق عليها	
الأسباب القانونية لعدم التصديق	
الأسباب الغير قانونية لعدم التصديق	
ملاحظات أخرى	

السؤال الثاني : رقابة الالغاء لسنة: 1985 ..

استمارة رقم (2)

الولاية
عدد المشاريع الملغاة
أسباب الالغاء
الالغاء القنوني
مدى شرعيّة الالغاء
أسباب أخرى للالغاء (الالغاء النسبي أو الكلي)
الالغاء خارج القانون 24.67 (ان وجدت)
ملاحظات أخرى

السؤال الثالث : رقابة الحلول لسنة : 1985 .

استمارة رقم : (3)

الولاية	
عدد حالات الحلول	
الأسباب القانونيّة	
الأسباب الغير القانونيّة	
مدى شرعيّة حق الحلول	
من يتحمل مسؤولية اتّخاذ القرارات المحليّة في حالة الحلول	
ملاحظات أخرى	

السؤال الرابع : رقابة الاقصاء لسنة : 1985 :

استمارة رقم : (4)

الولاية	
العدد الاجمالي للاقصاء	
أسباب الاقصاء	
الأسباب القانونية	
الأسباب الغير القانونية	
ملاحظات عامة	

السؤال الخامس : رقابة الحلول لسنة 1985 :

استمارة رقم : (5) .

الولاية	
العدد الاجمالي للحل	
الأسباب العامة للحل	
الأسباب القانونية	
الأسباب الغير القانونية	
هل توافق على اعادة انتخاب عضو من مجلس منحل .	
ملاحظات عامة	

فهـــــرس البحـــــث

الفصـــل الاول

.../...

.../...

الفصل الثاني

.../...

../..

الفصــــل الثـــالــــث

وسائل الوصاية الادارية ....99.

.../..

الفصل الرابع

../...

.../...

الفصل الخامس

تقييم نظام الوصاية الادارية على البلديات في ضوء القانون والواقع 150

../...

../..

../...

../...